ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462
ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4

EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

A CURA DI
MASSIMO DE LEONARDIS

EDUCatt

EFFETTO TRUMP? GLI STATI UNITI NEL SISTEMA INTERNAZIONALE FRA CONTINUITÀ E MUTAMENTO

a cura di
Massimo de Leonardis

EDUCatt

Milano 2017

Questo volume costituisce il numero 12 dei *Quaderni di Scienze Politiche*,
nuova denominazione dei precedenti *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*

Quaderni
di Scienze Politiche
Università Cattolica del Sacro Cuore
Anno VII - 12/2017
Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011
Direttore responsabile: Massimo de Leonardis
Comitato editoriale: Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis, Ugo Draetta, Vittorio Emanuele Parsi, Damiano Palano, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli
Comitato di redazione: Mireno Berrettini, Cristina Bon, Luca G. Castellin, Andrea Locatelli
Segretario di redazione: Davide Borsani

I *Quaderni* possono essere ordinati in versione cartacea all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2017 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)
web: *www.quaderniscienzepolitiche.it*
Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori

ISBN: 978-88-9335-187-4
ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4
ISSN: 2239-7302
ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462

Copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt; fotografia: l'immagine di copertina è tratta da un servizio fotografico di Martin Shoeller per TIME, pubblicato nell'agosto 2015 contestualmente all'articolo di Michael Scherer dal titolo *The Donald has landed. Deal with it.*
L'editore è disponibile ad assolvere agli obblighi di copyright per i materiali eventualmente utilizzati all'interno della pubblicazione per i quali non sia stato possibile rintracciare i beneficiari.

Sommario

Introduzione 5
di Massimo de Leonardis

La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo
e multilateralismo alla prova del "terremoto" Trump 13
di Enrico Fassi

Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa
da Barack Obama a Donald Trump 37
di Gianluca Pastori

Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti
tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump 59
di Davide Borsani

Royal greeting: i rapporti anglo-americani attraverso
l'analisi degli incontri ufficiali tra Presidente e Monarca 83
di Valentina Villa

Quel che resta del partenariato strategico: prospettive
frustrate e tensioni riemergenti nei rapporti fra Unione
Europea e Stati Uniti all'ombra della paralisi del TTIP 103
di Antonio Zotti

American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti
di Donald Trump alla fine della «Great Divergence» 129
di Mireno Berrettini

Trump, la Russia e le sfide regionali:
il fallimento della strategia del *congagement* 159
di Carlo Frappi

Stati Uniti e Siraq tra *disengagement*, frammentazione
e agende contrapposte 185
di Andrea Plebani

Presidential legacies: l'eredità storica dello spazio di potere amministrativo da Reagan a Trump 203
di Cristina Bon

Gli Autori 227

Introduzione

di Massimo de Leonardis

Abstract *– This book examines the possible changes which the new US President Trump may introduce in the international arena. In accordance with the academic tradition of the Department of Political Sciences of the Catholic University, the volume presents the results of a multidisciplinary and multipronged research, concentrating on both political and historical aspects. The historical perspective is intertwined to an in-depth analysis of present challenges. As an example of the issues addressed, we may mention the evolution of the Anglo-American special relationship, in particular after Brexit, the – only apparently – new approach of the US towards China, its relationship with the Russian Federation, in light of the most recent developments in the Middle Eastern area; finally, particular attention is also ensured to the discussion of the Euro-Atlantic relationship. Moreover, there will be an essay dedicated to the US domestic politics. As a result of this study, it will emerge how the new US presidency marks no sharp breaches in the American political tradition. In spite of the difficulties posed by a research conducted on current and contemporary challenges, the present collection of essays will try to respond to the need of a better comprehension of the international reality.*

Il volume propone una lettura non effimera, in quanto non appiattita sull'attualità ma collocata in un'ottica di più lungo periodo, delle possibili trasformazioni dello scenario internazionale indotte dall'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti, che restano pur sempre un attore globale, l'unico in grado di influenzare tutte le aree geopolitiche. Si inserisce quindi nella tradizione della "scuola storica di analisi delle relazioni internazionali" che ha il suo centro nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e ha prodotto, tra l'altro, precedenti volumi di questa collana.

In misura diversa secondo la disciplina di riferimento degli autori – storici delle relazioni internazionali, storici di specifiche aree geopolitiche, storici delle istituzioni politiche, scienziati della politica e cultori di studi strategici – la profondità storica dell'analisi è comunque presente. Parallelamente anche gli storici non rifuggono dall'uso di categorie politologiche. Si attua quindi non

un'ibrida interdisciplinarietà, che talvolta si riscontra in opere di geopolitica ove si piega l'analisi storica al servizio di una tesi, ma un fecondo approccio multidisciplinare. Non a caso questo volume è il prodotto di una comunità scientifica nella quale è ancora viva l'eredità di Gianfranco Miglio, Preside per un trentennio della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e Docente per sette anni anche di Storia dei trattati e politica internazionale, per il quale la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pur nella varietà dei temi e delle metodologie, una constatazione sembra accomunare i diversi saggi. Lo sguardo lungo, proiettato su un passato più o meno recente, permette di ridimensionare la sensazione di rottura che la presidenza Trump pare rappresentare agli occhi degli osservatori più appiattiti sugli aspetti superficiali dell'attualità. Non che si voglia del tutto negare la "novità" rappresentata dal quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti; la si colloca però nel quadro di mutamenti derivanti da "forze profonde" delle quali Trump è l'approdo. E le "novità" sono talvolta un ritorno a passate esperienze. Rileva ad esempio Enrico Fassi che «l'apparente svolta incarnata dalla presidenza Trump potrebbe rivelarsi molto più in continuità con le precedenti amministrazioni USA di quanto inizialmente ritenuto».

A pochi mesi dall'insediamento, la politica estera di Trump è molto *in fieri*, con enunciati ancora tutti da concretizzare, come il desiderio di un rapporto costruttivo con la Russia, sfuggito completamente a Barack Obama, e la volontà di ridefinire, attraverso un duro confronto, la politica con la Cina, dichiarazioni poi fortemente ridimensionate, come quelle alquanto sprezzanti verso la NATO e i ruoli ancora da definire degli attori istituzionali all'interno della sua amministrazione.

Il saggio di Davide Borsani ripercorre la storia e traccia i caratteri attuali di quello che sembra essere invece un punto fermo della diplomazia trumpiana. Grazie anche alla quasi contemporanea Brexit, la *special relationship* anglo-americana pare all'inizio di una fase di rinnovata vitalità, dopo che alcuni anni fa una Commissione parlamentare britannica l'aveva riesaminata in maniera assai critica, sull'onda delle delusioni seguite all'impegno del governo Blair in Iraq. La *Anglo-American special relationship* è un dato costante delle relazioni internazionali almeno dal 1941,

anche se le sue radici politiche e culturali si collocano a cavallo tra i secoli XIX e XX. Essa ha conosciuto momenti alti e bassi. Esempi del primo caso sono l'accordo di Nassau del 1962 che consentì al Regno Unito di conservare una capacità nucleare "indipendente" e la guerra delle Falkland del 1982, nella quale il sostegno militare di Washington fu decisivo per il successo della *task force* britannica; esempi del secondo sono ovviamente la crisi di Suez del 1956 e l'invasione americana di Grenada nel 1983. Borsani analizza il possibile ritorno dell'Anglosfera o per dirla con lo storico ottocentesco britannico John Seeley della "civiltà atlantica" come fattore fondamentale della storia moderna, o con Winston Churchill del "terzo cerchio" dei popoli di lingua inglese. Alcune domande sorgono: la più ovvia è se il Regno Unito, aspirando a prendere di nuovo il largo verso un ruolo mondiale, non più imperiale in senso territoriale ma "globale", non stia *punching above its weight*. La seconda domanda ha natura più complessa. L'Anglosfera è il cardine dell'Occidente, a sua volta promotore dell'ordine internazionale liberale; entrambi appaiono in crisi e Trump ha apertamente espresso il suo scetticismo verso progetti universalistici. Avremo quindi una Anglosfera in tono minore, concentrata soprattutto sul commercio?

Mireno Berrettini guarda invece al di là di un altro oceano, il Pacifico, verso la Cina. Anche qui, come negli altri saggi, si rileva che non regge la contrapposizione tra il "simpatico" Obama e il "ruvido" Trump. È vero che con Trump «gli Stati Uniti hanno ufficialmente dismesso l'abito multilaterale e optato per la classica diplomazia dell'equilibrio», ma non va dimenticato che «il multilateralismo di Obama non era solo un'opzione metodologica per regolare le eventuali tensioni tra i diversi attori delle relazioni internazionali, ma un sistema mediante il quale Washington intendeva perpetuare – attraverso regole e strutture istituzionali – un ordine basato sulle proprie preferenze e sui propri interessi, attuali e prospettici». Questa considerazione vale in generale. Il rimpianto per il multilateralismo che si attribuiva ai precedenti presidenti americani, in particolare al furbo William J. Clinton, era un *leit motiv* che dopo l'11 settembre 2001 si accompagnava alla denuncia dell'unilateralismo di George W. Bush. Credo di aver dimostrato in un mio precedente volume di questa collana come tale visione fosse distorta, che gli Stati Uniti sono sempre

stati "unilateralisti" e che il multilateralismo era solo cosmetico o, per dirla in maniera più scientifica, egemonico.

Berrettini ricorda fatti precisi per documentare sia come uno degli atti finali della presidenza Obama fosse un duro avvertimento alla Cina, sia precise circostanze della volontà di Trump di *strike a deal* con Pechino. Un fatto significativo è l'opinione di Henry Kissinger, del quale è ben noto il ruolo storico verso la Cina, che, ultranovantenne, è volato a Pechino facendosi implicitamente garante per la politica del nuovo Presidente e ha poi dichiarato che «a calm dialogue can be developed». Trump, scrive l'Autore, sta «seguendo un percorso che non è irrazionale solo perché eterodosso»; forse eterodosso per una certa tradizione diplomatica americana, ma non certo per la "vecchia" diplomazia dell'Europa degli equilibri. La triangolazione Washington-Pechino-Mosca ricorda l'analogo precedente degli anni migliori della presidenza Nixon, il più "europeo" dei presidenti, che utilizzava l'imprevedibilità come strumento del negoziato.

Se la *Anglo-American special relationship* appare un punto fermo e del rapporto con la Cina è abbastanza chiaro il contesto di riferimento, nel momento in cui scrivo la nebbia avvolge ancora il futuro delle relazioni russo-americane. Non si è ancora visto se e come la conclamata volontà di Trump di inaugurare un "nuovo corso" nei rapporti con la Russia (anche Obama aveva proclamato il *reset* poi naufragato) troverà attuazione. È comunque evidente che il Presidente trova fortissime resistenze ad un'apertura verso Mosca nell'*establishment* diplomatico e militare e nelle ali più ortodosse (il Senatore John McCain, ad esempio) e più conservatrici del Partito repubblicano, che perpetuano contro la Russia l'antica ostilità contro l'URSS. Il tema è trattato da Carlo Frappi, che rileva giustamente nella sistematizzazione post-bipolare dello scacchiere eurasiatico le radici e le dimensioni profonde della situazione attuale. Secondo l'Autore, è fallita la «combinazione di elementi di *engagement e containment*», strategia che «ben incarna quella commistione e compenetrazione tra afflato liberale e istinto realista che ha permeato tutta la politica estera statunitense dell'ultimo secolo e che, proprio nella definizione di una linea di politica estera verso la Russia post-sovietica, ha avuto un terreno di applicazione privilegiato» e quindi vi è «la necessità di reinventare la politica russa degli Stati Uniti». Giustamente egli rileva poi la

necessità di "spersonalizzare" la crisi, ponendo fine alla demonizzazione di Vladimir Putin. Anche qui il vecchio Kissinger, più volte intervenuto con ragionevoli prese di posizione sulla crisi ucraina, avrebbe molto da insegnare, ricordando la lezione di stampo metternichiano sulla necessità di includere nel sistema internazionale i maggiori attori, riconoscendone per quanto possibile gli interessi fondamentali.

Chi conosce la storia americana, ma magari meno quella russa, non può non restare colpito da quanto scrive Frappi riguardo alla rivendicazione da parte di Mosca «della "eccezionalità" del Paese (*spetsifika*), frutto delle sue uniche caratteristiche identitarie, geografiche ed etnografiche che, rendendolo un naturale ponte tra Europa e Asia, tra la civiltà occidentale e quella orientale, conferiscono a esso un naturale *droit de regard* nelle questioni internazionali che attengono al più ampio spazio eurasiatico. Corollario della affermazione della eccezionalità russa è stata dunque la rivendicazione del "diritto di inclusione" e della nozione di "potenza indispensabile"». "Eccezionalità" e "potenza indispensabile" sono concetti da sempre applicati agli Stati Uniti.

Personalmente ritengo poi risibile lo sdegno per i veri o presunti tentativi del leader moscovita di influenzare le elezioni negli Stati Uniti o in alcuni Paesi europei da parte di tante "Alici nel paese delle meraviglie", che sembrano ignorare che da almeno settanta anni Washington e Mosca cercano di influenzare le elezioni in Paesi ritenuti importanti per la loro politica estera.

Una delle aree geopolitiche nelle quali si verificherà la possibilità di un rapporto costruttivo con la Russia è il Medio Oriente, con la lotta alla base territoriale del terrorismo di matrice islamica che ha il suo epicentro in Iraq e in Siria, Paesi ai quali dedica la sua competente attenzione Andrea Plebani. Anche il suo saggio ha una solida base storica, con riferimenti anche a episodi significativi successivi alla Prima Guerra Mondiale.

Un ridimensionamento della "rottura" rappresentata da Trump emerge anche dal contributo di Gianluca Pastori. Il *burden sharing* tra Stati Uniti ed Europa è un vecchio e irrisolto problema, sollevato in maniera più o meno forte a seconda delle esigenze del momento da tutti i presidenti americani del Secondo Dopoguerra. La scarsa fiducia o meglio il *benign neglect* di Washington verso le capacità, *in primis* militari, dell'Unione Europea sono anch'essi

una costante di tutti i presidenti americani post-Guerra Fredda. Alcuni, come Clinton e Obama, li hanno solo mascherati dietro buone parole. A mio giudizio, anche se può sembrare un paradosso, senza dubbio nella seconda fase della presidenza di Bush jr. il legame transatlantico e il riconoscimento del ruolo dell'Europa furono più solidi, fondati su un forte rilancio dei valori dell'Occidente, poi accantonato dal multiculturalista Obama.

La *Transatlantic Trade and Investment Partnership* come concretizzazione istituzionale del partenariato strategico fra UE e Stati Uniti è l'oggetto specifico del saggio di Antonio Zotti, che rileva come «i rapporti fra USA e UE sono anche un presupposto della possibilità stessa per quest'ultima di esistere in quanto *attore internazionale* in grado di utilizzare razionalmente le proprie risorse al fine di perseguire "grandi obiettivi" – e non solo come un forum, per quanto altamente sofisticato».

Enrico Fassi allarga lo sguardo alla crisi dell'ordine liberale occidentale, sottoposto a sfide interne ed esterne, ripercorrendone la storia degli ultimi decenni. Egli ci ricorda che, nell'ambito delle Relazioni internazionali, pressoché tutte le teorie egemoniche concordano su un punto, ovvero che «ogni egemonia è, per definizione, temporanea». Ricordo il titolo di un'opera in cui un grande storico diplomatico Jean-Baptiste Duroselle si cimentò con le teorie: *Tout empire périra*.

Il saggio di Cristina Bon aiuta a comprendere meglio e a collocare nella giusta dimensione il pirotecnico inizio della presidenza Trump con le iconiche immagini del Presidente che firma a ripetizione *executive orders*, ben ventitré nelle prime settimane, che poi magari devono essere subito rivisti. Si tratta in realtà, scrive l'Autrice, della «piena affermazione [di] quell'*Administrative Presidency* già teorizzata da Richard Nathan nel 1983». Da Reagan in poi i presidenti americani hanno fatto largo uso del *signing statement*; in particolare Obama ha sfruttato tutte le potenzialità del *Presidential Power*. La tendenza dei presidenti ad espandere il loro potere sarebbe paragonabile alla strategia di alcuni monarchi europei alla fine del secolo XIX per conservare un ruolo nella incipiente era delle democrazie di massa.

Del ruolo di monarchi autentici tratta il saggio di Valentina Villa sulle visite di Stato o ufficiali scambiate tra i Reali britannici e i presidenti americani. I sovrani britannici sono certamente

stati nel XX secolo una delle carte giocate dal Regno Unito per almeno favorire il conseguimento di obiettivi di politica estera. Dopo l'invito formulato dal Primo Ministro Theresa May a Trump a compiere quanto prima una visita di Stato nel Regno Unito, alcuni commentatori hanno accennato a difficoltà protocollari. La diplomazia risolverà il problema, come avvenne nel 1952 quando il dittatore jugoslavo Tito, con il quale Londra teneva molto ad avere buoni rapporti, pretendeva di compiere una visita di Stato in Gran Bretagna, impossibile in quel momento per ragioni di protocollo. Ci si accordò per una visita "ufficiale" molto solenne.

Gli Autori sono tutti, o quasi, giovani o molto giovani. Senza timore di indulgere alla benevolenza, chi scrive, ormai "anziano", ritiene i loro saggi pienamente all'altezza della tradizione scientifica del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, al quale essi appartengono. Se mi sono soffermato di più su alcuni saggi è solo per ragioni di competenza, non perché altri fossero meno validi e interessanti. Naturalmente, da storico, sono consapevole dei rischi di analizzare il presente, sia pure in continuità con il passato. È un compito al quale non ci si può però sottrarre, per non lasciare il campo a osservatori privi degli strumenti culturali per una comprensione approfondita dei fatti e delle tendenze.

Soprattutto non bisogna dimenticare che gli eventi possono mutare radicalmente le prospettive: «Events, my dear boy, events», si racconta rispondesse il Primo Ministro britannico Harold Macmillan a un giornalista che gli chiedeva cosa potesse portare i governi fuori dalla rotta stabilita. Come ricorda George W. Bush: «il punto centrale della mia presidenza, che mi aspettavo dovesse essere la politica interna, era ora la guerra», «l'11 settembre ridefinì il sacrificio. Ridefinì il dovere. E ridefinì il mio compito. La storia di quella settimana è la chiave per comprendere la mia presidenza».

La fine dell'ordine occidentale? Liberalismo e multilateralismo alla prova del "terremoto" Trump

di Enrico Fassi

Abstract *– The election of Donald Trump as 45th President of the United States has been associated by many observers to a threat to the liberal order and to the sunset of US hegemony. To some extent, both perspectives seem exaggerated, or at least premature. Nevertheless, a reflection on the "health status" of the liberal order, and on the role that the United States has had in its construction and its maintenance – and in what emerges as a likely disinvestment – seems particularly appropriate. The paper thus focuses on two fundamental characteristics of the order emerged in the West after the Second World War: its multilateral structure, on the one hand, and the liberal approach (in the peculiar form of the "embedded liberalism"), on the other. Both aspects, though still characterizing this order, have in fact undergone significant transformations due to changes in the systemic structure and the relative power position of the hegemonic State, and to the concrete policies it implemented. In light of these considerations, the apparent breakthrough embodied by Trump presidency could prove far more continuity with previous US administrations than initially believed. Moreover, structural changes of international politics that alter the nature of the actors involved might contribute to add further complexity to the current uncertain picture.*

L'elezione di Donald Trump a quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti è stata accolta, almeno da una parte dell'opinione pubblica e degli osservatori, come una svolta radicale e al tempo stesso una minaccia: per gli Stati Uniti e il loro ruolo nel mondo, per i loro alleati, per la politica internazionale nel suo complesso[1]. In particolare, le posizioni avanzate dal candidato Trump durante la campagna elettorale, e le prime politiche promosse dalla nuova amministrazione, sono parse ad alcuni un vero e proprio "terremoto" in grado di scuotere le fondamenta dell'ordine liberale[2].

[1] G. Rachman, *Donald Trump Shakes Postwar Liberal Order*, "Financial Times", 09.11.2016.

[2] J. Nye, *Will the liberal order Survive? The History of an Idea*, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017), n. 1, pp. 10-14. R. Niblett, *Liberalism in Retreat: The Demise of a*

Secondo diversi analisti, tale minaccia si inserirebbe poi in un quadro più ampio, che vede l'ordine liberale esposto a un duplice attacco, per certi versi concentrico: esternamente, da parte delle potenze autocratiche (Cina e Russia, tra tutte) che si fanno portatrici di un diverso modello; ed internamente, a causa dell'affermarsi un po' ovunque in Occidente di forze illiberali e movimenti populisti che contestano radicalmente i principi cardine di quest'ordine improntato all'apertura, in favore di un ritorno ad una perduta – e forse mitologica – sovranità.

Ma in cosa consiste esattamente l'ordine liberale? Se molti osservatori concordano che l'ordine attuale sia in crisi, non tutti concordano su quali siano i suoi elementi distintivi[3]. Al fine di definirne meglio i contorni, il saggio si focalizza quindi su due caratteristiche fondamentali dell'ordine emerso in Occidente all'indomani della Seconda Guerra Mondiale: il suo assetto multilaterale e l'impostazione liberale (nella forma peculiare dell'*embedded liberalism*).

Entrambi gli aspetti, benché tuttora caratterizzanti quest'ordine, hanno infatti subito nel tempo significative trasformazioni al variare di due elementi: da un lato, il mutare degli assetti sistemici – e segnatamente il passaggio dal sistema bipolare al "post-1989" – e delle posizioni di potere relativo dei principali attori; dall'altro, in funzione delle politiche concretamente attuate dallo Stato egemone in rapporto all'ordine stesso e ai suoi principi nel corso delle quattro presidenze che si sono succedute dopo la fine della Guerra Fredda.

Alla luce di tali considerazioni, la svolta incarnata da Donald Trump, sebbene innegabile, potrebbe rivelarsi molto più in continuità con le precedenti amministrazioni statunitensi di quanto inizialmente ritenuto. Inoltre, per valutare il possibile impatto delle sue politiche per l'ordine liberale, occorre considerare anche mutamenti strutturali della politica internazionale che hanno a che fare con l'entità degli attori in gioco e con lo stato di salute dell'egemonia americana.

Alle origini dell'ordine liberale: 1945-1989

L'ordine internazionale emerso dalla Seconda Guerra Mondiale non nacque in modo spontaneo, ma fu in gran parte – quantomeno nel

Dream, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017), n. 1, pp. 14-24. U. Speck, *The crisis of Liberal Order*, "The American Interest", 12.09.2016.

[3] M. Leonard, *What liberal World Order?*, "ECFR commentary", 01.03.2017.

suo nucleo occidentale – frutto di un preciso disegno, di determinate condizioni politiche, e di un deciso investimento da parte degli Stati Uniti. Appresa la dura lezione del periodo inter-bellico, quando al declino dell'egemonia britannica non era corrisposta l'affermazione di un altro egemone che avesse tanto la capacità quanto la volontà di preservare la stabilità del sistema internazionale, sfociando così in quella che Edward H. Carr descrisse come «la crisi dei venti anni», gli Stati Uniti decisero di porsi al centro del processo di costruzione di un nuovo ordine[4]. E sebbene la specifica formulazione degli obiettivi statunitensi subì una evoluzione con la fine della guerra e il manifestarsi di una serie di circostanze – quali la debolezza europea, la ricostruzione tedesca e l'aggressività dell'URSS – l'ordine sorto dalle ceneri del secondo conflitto mondiale porterà senza dubbio l'*imprinting* americano. In particolare, quest'ordine sarà caratterizzato da due principi, due elementi distintivi che gli consentiranno di operare in modo inedito: l'impostazione liberale dei rapporti economici internazionali da un lato, e una preferenza per il multilateralismo dall'altro[5].

Il liberalismo economico, ossia la tendenza verso un sistema economico internazionale "aperto" che favorisse la libera circolazione di beni, capitali e persone, se non del tutto originale, presentava sicuramente caratteristiche peculiari rispetto alle epoche precedenti. Già in quella che viene definita "l'età d'oro del liberalismo" (1870-1914), grazie anche al buon funzionamento di un sistema monetario internazionale quale il *gold standard* a guida britannica, si era registrata in effetti una straordinaria crescita dell'integrazione economica internazionale: tale processo, tuttavia, fu reso possibile soprattutto dagli straordinari sviluppi nei trasporti e nelle comunicazioni, e avvenne nonostante l'incremento di barriere commerciali da parte di tutti i maggiori Paesi industrializzati – con la significativa eccezione del Regno Unito e Paesi Bassi[6].

L'impostazione liberale dell'ordine post-1945, al contrario, fu il frutto di un preciso impegno politico da parte degli Stati che presero

[4] E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londra, 1939.

[5] J.G. Ikenberry, *Dopo la vittoria. Istituzioni, strategie della moderazione e ricostruzione dell'ordine internazionale dopo le grandi guerre*, trad. it., Milano, 2001, pp. 221-289.

[6] J. Ravenhill, *Lo studio dell'Economia Politica Globale*, in J. Ravenhill (a cura di), *Economia Politica Globale*, trad. it., Milano, 2013, pp. 29-38.

parte all'edificazione dell'ordine stesso, e assunse la forma peculiare dell'"*embedded liberalism*" efficacemente descritto da John Ruggie[7]. Tale formulazione indica il compromesso che venne raggiunto tra due orientamenti tra loro potenzialmente confliggenti: la salvaguardia degli obiettivi economici interni agli Stati da un lato – in particolare l'impegno a mantenere la piena occupazione – e l'apertura dell'economia interna per consentire il ripristino del commercio e degli investimenti internazionali dall'altro. Questo equilibrio si sarebbe concretizzato tramite l'inclusione, nelle nuove regole del commercio e della finanza internazionale improntate all'apertura, di norme che avrebbero consentito ai governi di svincolarsi, su base temporanea, dai loro impegni internazionali nel caso in cui questi mettessero a rischio obiettivi economici fondamentali sul piano interno. Più in generale, tale approccio rifletteva il riconoscimento da parte dei governi occidentali che «la cooperazione economica internazionale si basava sulla loro capacità di mantenere il consenso politico interno – e che quella collaborazione economica internazionale fosse, fondamentalmente, una contrattazione politica»[8].

Il secondo elemento di novità era dato dal ruolo primario attribuito al multilateralismo. Se sul piano politico vi era già stato, tra le due guerre, il precedente (fallito) della Società delle Nazioni, l'istituzionalizzazione della cooperazione economica internazionale segnava un cambiamento fondamentale. Né durante il *gold standard* precedente alla Prima Guerra Mondiale né nel caos degli anni Trenta le principali economie erano state in grado di dar vita a significative istituzioni economiche internazionali. All'interno dell'ordine liberale occidentale, la cooperazione – innanzitutto economica, ma non solo – sarà invece altamente istituzionalizzata.

Come è stato notato, il multilateralismo non consiste semplicemente in una questione di numeri, ovvero di quanti più partner vengono coinvolti nella cooperazione, ma prevede anche un elemento "qualitativo" in quanto il coordinamento delle relazioni avviene «sulla base di principi generali di condotta»: l'esempio più noto è forse quello della clausola della "nazione più favorita", secondo la quale i prodotti di tutti i partner commerciali debbono essere trattati allo stesso modo,

[7] J. Ruggie, *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, "International Organization", vol. 36 (1982), n. 2, pp. 379-415.

[8] J. Ravenhill, *op. cit.*, p. 34.

indipendentemente dalle caratteristiche dei singoli Paesi[9]. Questo approccio contrastava nettamente con gli accordi commerciali di natura prevalentemente bilaterale degli anni tra le due guerre mondiali, nei quali i governi, piuttosto che applicare un principio generale alle proprie relazioni commerciali, discriminavano i singoli partner commerciali sulla base di criteri ideologici, strategici o di altra natura.

L'impegno verso il multilateralismo diede frutti immediati, con la creazione delle istituzioni finanziarie multilaterali di Bretton Woods – il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale – e con la stipula di un ampio trattato commerciale volto alla riduzione generalizzata delle tariffe – il *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Sul piano politico, tale sforzo si riflesse nella creazione di una organizzazione caratterizzata da una *membership* "aperta" e potenzialmente universale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), mentre sul piano della difesa il nascente ordine occidentale venne a coincidere perlopiù con il perimetro regionale della *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). L'effetto combinato di questi sforzi diede luogo, almeno in uno dei due poli in cui si sarebbe strutturata la Guerra Fredda, ad un fatto nuovo: i rapporti interstatali si sarebbero progressivamente inseriti nel quadro di una densa rete di istituzioni multilaterali.

Sul piano economico, l'ordine aperto e multilaterale che abbiamo descritto, si tradusse in uno straordinario successo. Nel periodo 1950-1973 il PIL globale cresce a un ritmo del 5% annuo, per poi continuare a crescere ad una media del 3% nel quarto di secolo successivo: un tasso più alto che in qualsiasi periodo precedente al 1945. Oltretutto, a ulteriore conferma del processo di progressiva integrazione economica internazionale, il commercio mondiale crebbe costantemente più della produzione: dell'8% annuo nel periodo 1950-1973, e del 5% annuo 1975-1989[10]. Una conseguenza rilevante di tale processo fu il fatto che nell'ambito di molte economie nazionali il settore internazionalizzato acquisì importanza, influendo così sull'equilibrio degli interessi politici interni relativi alle politiche commerciali in favore di un'apertura che divenne sempre più "strutturale".

[9] Per un approfondimento sul concetto, si veda C. Monteleone, *Il multilateralismo nell'organizzazione del sistema politico globale*, "Ragion Pratica", vol. 17 (2009), n. 32, pp. 67-86.

[10] J. Ravenhill, *op. cit.*, p. 35.

Come è stato significativamente notato da Joseph Nye, riguardo al funzionamento di quest'ordine vi è stata probabilmente anche una certa "mitizzazione"[11]. Washington ha mostrato in generale una preferenza per multilateralismo e apertura, cui si è unito il sostegno per la democrazia, ma se da un lato non sono mancati strappi, anche evidenti, a tali principi, dall'altra non si può riconoscere come quest'ordine tendesse strutturalmente a favorire gli interessi americani. Così, accanto ad alleanze con regimi dalle credenziali democratiche non pienamente convincenti, ma funzionali al mantenimento dell'equilibrio strategico con l'Unione Sovietica, vanno annoverati insuccessi quali la partizione della Corea, della Germania e di Berlino, la creazione di un regime comunista a Cuba, il fallimento in Vietnam e il persistere di una serie di conflitti "minori" alle "periferie" del sistema. Anche sul piano economico si registra qualche incrinatura dell'ordine, in particolare nel corso degli anni '70, con la fine del sistema monetario di Bretton Woods centrato sul dollaro e la recessione globale innescata dalle crisi petrolifere. Parallelamente, si assisterà anche alla progressiva trasformazione dell'*embedded liberalism* originario in direzione di un liberalismo assai diverso, che trova le proprie origini nella "rivoluzione liberale" promossa da Margaret Thatcher e Ronald Reagan nei primi anni '80, per tradursi poi nell'ortodossia iperliberista del cosiddetto *Washington consensus* del decennio successivo.

E tuttavia, il successo rimane innegabile: nel corso di poche decadi l'Occidente diventa sinonimo di cooperazione, libero flusso di capitali, persone, beni e informazioni, venendo sostanzialmente a coincidere con l'area in cui trova effettivo compimento la tesi della pace democratica, per cui «le democrazie non si fanno la guerra tra loro»[12]. Proprio questo successo, e il contrasto con il sistema sovietico in termini di *performances* economiche, strategiche e politiche, contribuirà significativamente al cedimento di quest'ultimo e all'apertura di una nuova fase.

[11] J. Nye, *op. cit.*

[12] A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, 1997.

L'ordine liberale "2.0": il lungo "post-Ottantanove"

Con il crollo del muro di Berlino ed il rapido sfaldamento del blocco sovietico viene meno il sistema internazionale all'interno del quale si era sviluppato l'ordine liberale appena descritto. Come spesso accade in corrispondenza di mutamenti sistemici di ampia portata, si apre quindi una fase di transizione tra diversi assetti – e i relativi ordini – che per certi versi corrisponde anche a una fase di spaesamento, tanto degli attori in gioco quanto (e forse ancora di più) degli osservatori. Le difficoltà di orientamento in questo caso sono ulteriormente accresciute dalle peculiari modalità con cui viene meno il sistema bipolare della Guerra Fredda, ovvero per implosione di uno dei due contendenti, e non tramite una classica "guerra generale", "costituente", che definisca con certezza le basi del nuovo ordine[13]. Un finale inedito quindi, per un sistema peculiare, se è vero che quello della Guerra Fredda è il primo sistema davvero globale, nel quale lo scontro ideologico tra i due sistemi (democrazia e mercato vs. comunismo e collettivismo) arriva a permeare, ed in un certo qual modo a dare un senso, alle dinamiche dell'intero pianeta, integrando, seppur sotto forma di «clientele internazionali», anche le periferie[14].

All'interno del sistema della Guerra Fredda, si trovavano in verità a convivere due ordini: quello, davvero globale, dell'equilibrio e del contenimento, che regolava i rapporti tra le due Superpotenze, e l'ordine liberale sviluppatosi all'interno dell'Occidente ed incentrato su una comune rete di istituzioni. Se con il crollo dell'Unione Sovietica viene meno il primo di questi ordini, il secondo è destinato ad evolversi e ad espandersi dal suo alveo occidentale al mondo intero.

Dall'ordine bipolare si passa così, tanto rapidamente quanto inaspettatamente, al "Nuovo ordine mondiale" evocato dal Presidente Bush senior alla vigilia dell'intervento della coalizione internazionale – a guida statunitense – contro l'Iraq di Saddam Hussein, colpevole di aver violato la sovranità del vicino Kuwait. L'entità e la rapidità del successo militare dell'operazione *Desert Storm* (17 gennaio-8 febbraio 1991) furono in effetti impressionanti, ma «ancora più impressionante

[13] R. Gilpin, *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, trad. it., Bologna, 1989.

[14] V.E. Parsi, *Il sistema bipolare e la lunga Guerra Fredda*, in G.J. Ikenberry - V.E. Parsi (a cura di), *Manuale di Relazioni Internazionali. Dal sistema bipolare all'età globale*, Roma-Bari, 2001, pp. 21-39.

fu l'indubbio successo politico che arrise agli Stati Uniti» capaci di arruolare in una vasta coalizione (oltre cinquanta Stati) anche un discreto numero di Stati arabi e musulmani e, soprattutto, «di ottenere l'avvallo totale del Consiglio di Sicurezza dell'ONU all'operazione»[15]. Il primo test per l'ordine post-bipolare si apre dunque all'insegna del multilateralismo e si chiude con una straordinaria legittimazione della *leadership* americana. Di lì a poco, il fallito colpo di Stato a Mosca e la dissoluzione formale dell'URSS sgombreranno definitivamente il campo dagli ultimi residui della Guerra Fredda, e da ogni serio sfidante all'ordine statunitense.

Se da un lato, sul piano sistemico, si concretizza dunque quel «momento unipolare» già identificato da Charles Krauthammer, dall'altro, per la politica estera americana si profila una "finestra di opportunità" unica, in quanto «l'assenza di rivali globali pone il Paese innanzi alla possibilità, mai avuta nel corso della storia da nessuna potenza, di adoperarsi per plasmare il mondo, rendendolo più affine ai valori americani e, quindi, più sicuro per gli stessi, i propri alleati e tutti coloro intenzionati a giovarsene»[16]. La scelta di cogliere questa opportunità si segnala sin da subito, in un mondo "finalmente unificato" dalla *leadership* occidentale, nella volontà degli USA di porsi a tutela della sicurezza collettiva interpretando il ruolo di un "poliziotto globale" pronto ad intervenire ogniqualvolta una crisi metta a repentaglio la stabilità del sistema. E di crisi – sempre più di "nuovo tipo", ovvero intra-statuali – che vedono un intervento statunitense ve ne saranno infatti diverse: dalla Somalia ad Haiti, alla Bosnia, al Kosovo.

Nel corso dei due mandati della presidenza di Bill Clinton (1993-2001) il processo di estensione dell'ordine liberale dall'Occidente al mondo prosegue e si rinvigorisce: il successo economico e militare statunitense rafforza infatti la fiducia nella primazia occidentale e nell'inevitabile espansione a tutto il globo dell'endiadi mercato e democrazia – catturata nella celebre formula di Francis Fukuyama della "Fine della Storia"[17] – e del tessuto istituzionale che ad esse si accompagna. *Enlargement* ed *engagement* sono le parole d'ordine dell'era Clinton,

[15] V.E. Parsi, *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano, 2006, p. 45.

[16] S. Zuccarelli, *L'evoluzione dell'orientamento strategico degli Stati Uniti: dal "momento unipolare" al "leading from behind"*, Osservatorio di Politica Internazionale (OPI), OPI Research Paper, n. 47, 2016, p. 3.

[17] F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, trad. it., Milano, 2003.

che verrà descritta come una fase di "multilateralismo assertivo" in cui lo Stato egemone investe massicciamente nelle istituzioni, certo di poterle plasmare grazie alla propria *hyperpuissance*[18].

Sul piano economico, tale strategia si concretizza nella creazione della *World Trade Organization* (WTO), che nel 1995 sostituisce – rafforzandolo – il GATT, e nell'impegno a favorirne l'ingresso degli ex-avversari, Cina e Russia, verso i quali Washington indirizza facilitazioni commerciali (Pechino) e consistenti aiuti (Mosca). Sul piano della sicurezza, la cooperazione con la Russia porta alla stipula di accordi di cooperazione quali la *Partnership for Peace* in ambito NATO (1994), l'accordo START I (1994) e il *NATO-Russia Founding Act* nel (1997), fino alla storica decisione di allargare la NATO stessa agli ex-membri del Patto di Varsavia[19].

Questa spinta internazionalista, in modo affatto paradossale, vede i primi arresti «proprio nel momento di massimo fulgore»: l'amministrazione di George W. Bush, infatti, portata alla vittoria anche da pulsioni isolazioniste di un elettorato stanco degli impegni americani all'estero, si presenta inizialmente come unilateralista e nettamente orientata al fronte interno[20]. Per certi versi gli Stati Uniti stavano sperimentando quello che Joseph Nye ha indicato come «il paradosso del potere americano», ovvero l'impossibilità, in questo nuovo ordine densamente regolato, di ottenere risultati commisurati all'enorme potenza materiale di cui il Paese dispone[21]. Già prima che gli emissari di Osama di Laden abbattessero le *Twin Towers*, colpendo direttamente il territorio americano sessant'anni dopo Pearl Harbour, il dibattito su interventismo e isolazionismo era già tornato a farsi acceso nell'*establishment* americano.

In tale frangente, l'impatto dell'11 settembre 2001 sarà soprattutto quello di esplicitare ed alimentare alcune tendenze già in atto, tra

[18] Come la definì l'allora Ministro degli Esteri francese Hubert Védrine: *Déclaration de M. Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères, sur les relations internationales depuis l'effondrement de l'URSS, les équilibres géostratégiques et la sécurité internationale*, Parigi, 03.10.1999, all'indirizzo internet: http://discours.vie-publique.fr/notices/993002965.html.

[19] Sul difficile rapporto NATO-Russia si veda L. Ratti, *Nato e Russia dopo Maidan: crisi e prospettive*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", vol. 5 (2015), n. 8, pp. 71-92.

[20] S. Zuccarelli, *op. cit.*, p. 7.

[21] J. Nye, *Il paradosso del potere americano. Perché l'unica superpotenza non può più agire da sola*, trad. it., Torino, 2002.

tutte la tentazione unilaterale dell'egemone ed il progressivo disinvestimento nell'ordine istituzionale. L'autoproclamato diritto discrezionale alla guerra preventiva ed il ricorso alle "coalizioni dei volenterosi" nella conduzione della guerra globale al terrorismo di fatto mettono in dubbio la praticabilità del multilateralismo, e la strategia di consolidamento dell'ordine liberale finora perseguita. La decisione sarà piuttosto quella di forzare le regole, sfruttando al massimo le asimmetrie di potenza che caratterizzano il "momento unipolare" degli USA[22].

Tuttavia, se l'obiettivo era quello di fare delle reti del terrore la nuova minaccia globale capace di serrare le file dietro a Washington, i risultati sono quantomeno incerti. Vanno messi nel conto: la rottura del fronte transatlantico, con il rifiuto franco-tedesco di appoggiare la guerra in Iraq, l'incremento di antiamericanismo in buona parte del mondo (islamico, ma non solo) e vistosi strappi in termini di tutela dei diritti umani e delle libertà (da Abu Ghraib a Guantanamo). In aggiunta, i "dopoguerra infiniti", tanto in Iraq come in Afghanistan, non hanno fatto altro che logorare l'ordine egemonico, e la sua legittimità – proprio sul terreno della sicurezza su cui l'amministrazione Bush aveva massicciamente investito.

La presidenza Obama e la "Grande Crisi"

Apparentemente, i due mandati dell'amministrazione Obama (2008-2016) hanno portato con sé un netto cambio di rotta, con il ritorno degli USA ad un approccio dialogante e multilaterale; ma se da un lato è difficile valutare quanto questo abbia potuto compensare una perdita di consenso già maturata nell'opinione pubblica di molti Paesi rispetto al ruolo degli Stati nel mondo, dall'altro non va sottovalutato quanto alcune politiche adottate da Obama siano state in continuità con i mutamenti già operati dalla seconda amministrazione Bush.

Certamente, l'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti ha prodotto grandi aspettative: basti ricordare l'entusiasmo con cui è stata accolta dalle cancellerie europee, o dalle opinioni pubbliche di mezzo mondo, fino all'attribuzione di un Premio Nobel per la pace "sulla fiducia", a pochi mesi dall'inizio del proprio mandato. Ed in effetti, dopo gli "strappi" dell'era Bush, l'amministrazione Obama

[22] A. Caffarena, *L'ordine internazionale alla prova del power shift*, in G. Andornino *et al.*, *L'orizzonte del mondo*, Milano, 2010, pp. 91-92.

ha indubbiamente cercato di accreditare l'immagine degli USA come una potenza più dialogante e attenta a ricostruire il proprio *soft power*: dal discorso del Cairo, al *reset* delle relazioni con la Russia, all'*Iran Deal*, alla normalizzazione delle relazioni con Cuba, alla sfida del cambiamento climatico, l'azione presidenziale è sembrata improntata al confronto e alla cooperazione[23].

Un bilancio della politica estera americana durante l'era Obama, tuttavia, non può che essere in chiaroscuro: da un lato, Obama sconta sicuramente un *expectation-reality gap* – tante erano le aspettative sollevate, che nessun Presidente avrebbe potuto davvero dare a tutte pieno compimento; dall'altro lato, i risultati concreti sono stati comunque relativamente contenuti, e non sempre pienamente convincenti.

Sul piano strategico, è stato notato, Obama può essere definito un «guerriero riluttante»: come promesso in campagna elettorale, ha posto rapidamente fine all'impegno militare in Iraq, la «war of choice» e poco dopo anche alla «war of necessity», il conflitto in Afghanistan[24]. Ciononostante, le *casualties* americane nei due teatri non si sono azzerate, mente le spese per la difesa hanno continuato a pesare sul bilancio federale. Nel contempo, tuttavia, il terrorismo islamico era passato dall'essere la prima preoccupazione per meno del 15% dell'opinione pubblica americana (nel 2008) a oltre il 51% (nel 2016)[25].

Anche sul piano diplomatico, il bilancio è ambivalente: dal ruolo incerto nelle Primavere arabe (in particolare nel caso egiziano) al coinvolgimento parziale e per certi versi defilato – secondo la nuova dottrina del «leading from behind» – nell'intervento in Libia, fino ai tentennamenti sulla crisi siriana e sull'ISIS, o al deterioramento del rapporto con Israele, l'immagine che emerge dal Medio Oriente (al netto dell'*Iran Deal*) è quella di una presidenza non sempre coerente o (cosa forse più grave) priva di una chiara strategia. D'altro canto, la situazione non appare completamente rosea nemmeno negli altri quadranti: se il tentativo di migliorare le relazioni con la Mosca è naufragato nell'annessione della Crimea e nella crisi ucraina, lo spostamento dell'asse strategico americano verso il Pacifico – il *Pivot to Asia* su cui

[23] G. Pastori, *Il presidente e i «valori americani». Gli Stati Uniti e il loro spazio nel mondo,* in P. Magri (a cura di), *Il mondo di Obama*, Milano, 2017, pp. 149-171. In particolare: pp. 154-157.

[24] M. de Leonardis, *Prefazione*, in P. Magri (a cura di), *op. cit.*, p. 7.

[25] *Ibi.*

Obama ha tanto insistito – non sembra aver impedito alla Cina di farsi più assertiva, quantomeno nella propria sfera regionale[26].

A caratterizzare maggiormente la presidenza Obama, probabilmente, è però un fattore cruciale ma per certi versi esogeno alle politiche del Presidente, ovvero la crisi economica globale che inizia nel 2007 proprio a partire dal sistema finanziario statunitense per poi propagarsi in Europa e nel resto del mondo, passando rapidamente dall'ambito finanziario a quello dell'economia reale, e da questo a quello politico-sociale. Una crisi che diversi analisti non hanno esitato a paragonare a quella, terribile, del 1929, e con i cui effetti le economie occidentali – e segnatamente quelle europee – si trovano ancora oggi a fare i conti. Di fronte a tale crisi diverse chiavi di lettura sono possibili, ma almeno tre aspetti sembrano rilevanti ai fini della nostra analisi.

Innanzitutto, la rapidità con la quale la crisi si è propagata ha messo in luce l'effettivo livello di globalizzazione dei mercati, in particolar modo di quelli finanziari. Al tempo stesso però la crisi ha evidenziato quanto questi legami stessero assumendo la forma di una inedita "interdipendenza asimmetrica": perché se è vero che pressoché ovunque nel mondo si è verificata una contrazione nei tassi di crescita, è altresì vero che le economie emergenti (ed in particolare asiatiche, anche in virtù di un'integrazione più cauta dei rispettivi mercati finanziari nella rete globale) hanno saputo reagire prima e meglio dei mercati occidentali, trascinando nella loro ripresa buona parte dei Paesi in via di sviluppo.

In secondo luogo, e di conseguenza, la crisi ha avuto un impatto sul cosiddetto *power shift*, ossia quel processo di transizione orizzontale del potere – innanzitutto economico, ma non solo – da Occidente (*the West*) o Oriente (o meglio, *the Rest*) che era in parte già in atto. Di fatto, allargando ulteriormente i differenziali dei tassi di crescita, la crisi ha accelerato tale processo, costringendo a rivedere "al rialzo" le proiezioni relative al potenziale e ormai prossimo sorpasso dei BRIC sulle maggiori economie occidentali. Soprattutto, la crisi sembra aver evidenziato l'assoluta necessità di una riforma della *governance* globale che tenesse maggiormente in conto dei Paesi emergenti e di quelli in via di sviluppo[27]. La scelta di Obama di investire in maggior misura

[26] Su questo si veda Mireno Berrettini in questo stesso volume.

[27] G. Gabusi, *Le sorprese della globalizzazione. L'ascesa economica dell'Asia e le nuove regole del gioco*, in G. Andornino *et al.*, *L'orizzonte del mondo*, Milano, 2010.

su formule come quella del G20 testimonia l'urgenza di dar vita ad un sistema di regole ed istituzioni "allargato", che venisse percepito come legittimo anche (o soprattutto) agli occhi dei non-occidentali – sebbene anche in questo campo non siano mancate le tentazioni bilaterali, evidenziate dai vari G2 (Cina-Stati Uniti) sui temi finanziari e ambientali.

Infine, la crisi sembra aver avuto un impatto peculiare in ambito occidentale, sia per quanto riguarda l'equilibrio Stato/Mercato, sia in merito al rapporto élite/cittadini. Da un lato, appaiono certamente sconfessate le interpretazioni più superficiali della tesi della "ritirata dello Stato"[28]: di fronte al propagarsi della crisi dall'ambito finanziario all'economia reale, gli Stati Uniti di Obama non hanno infatti esitato a far ricorso a massicci interventi dello Stato nell'economia, sottolineando la perdurante necessità di un suo ruolo di regolazione e supervisione. Dall'altro, però, non può sfuggire il processo di "diffusione" del potere verso attori non-statuali, ed in particolare il ruolo cruciale assunto da alcuni attori economici privati nell'influenzare gli andamenti economici di interi mercati – dagli intermediari del credito alla base della bolla immobiliare statunitense, alle agenzie di rating (*Moody's*, *Fitch* o *Standard & Poors*) i cui giudizi hanno avuto ricadute non secondarie negli sviluppi della crisi del "debito sovrano" in Europa.

In merito al secondo aspetto, la crisi ha avuto effetti altamente asimmetrici, nella loro drammaticità, su soggetti che occupano posizioni differenziate nelle gerarchie politico-economiche nazionali, riproponendo con urgenza il problema delle disuguaglianze, non solo tra le economie quanto, in maniera sempre più evidente, al loro interno[29]. Il maggior effetto della crisi in Occidente, e in particolare negli Stati Uniti, sembra essere stato di quello di aver gravemente minato la fiducia dei cittadini non solo nell'onestà (tema peraltro non secondario) ma perfino nelle concrete capacità delle élite economiche e di governo di gestire i processi in atto. Se a questo si aggiungono oltre vent'anni di salari medi stagnanti in Occidente, l'esito principale della crisi del 2008 potrebbe essere quello di aver profondamente incrinato la fiducia dei cittadini nella globalizzazione. Fenomeno questo che sembra trovare conferma nei dati – un sondaggio della *Pew Research*

[28] S. Strange, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, trad. it., Bologna, 1998.

[29] V.E. Parsi, *La fine dell'uguaglianza: Come la crisi economica sta distruggendo il primo valore della nostra società*, Milano, 2012.

del 2014 rivelava ad esempio come nei Paesi in via di sviluppo l'87% dell'opinione pubblica risultasse favorevole al libero scambio, mentre tale percentuale si riduceva solo al 50% in Francia, Italia e negli Stati Uniti[30] – e che potrebbe aver avuto un peso determinante nell'avvento del successore di Obama.

Il "terremoto" Trump?

L'elezione di Donald Trump a quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti è stata accolta da numerose critiche, che si sono concentrate su tre aspetti, per verti versi corrispondenti a tre differenti livelli di analisi: il personaggio, le politiche che propone, e le possibili conseguenze per l'ordine liberale.

Del personaggio si è scritto molto. Sin dalla campagna per la nomination, il candidato Trump è parso "controverso" – in particolare a quella *intellighenzia* che ha fallito nel decifrarne le reali potenzialità elettorali – per una serie di motivi: la sua opposizione all'*establishment* – tanto democratico quanto repubblicano, una storia imprenditoriale non priva di ombre, le posizioni discutibili in rapporto alle donne, alle minoranze, al fisco, alla Russia, per l'apparente contraddizione di un multimilionario che si presenta come difensore degli "esclusi". E una volta giunto alla presidenza, non ho smesso di inanellare primati. È il primo Presidente americano dell'era moderna a essere eletto senza nessuna esperienza politica o militare, il primo a fare un uso così diretto e incessante di Twitter, il primo a invocare l'incarceramento del suo sfidante alla presidenza, il primo ad entrare in scontri frontali con il suo stesso partito, il primo a negare che il suo predecessore sia un americano[31].

Più rilevanti, ai fini della nostra analisi, appaiono però le politiche che Trump ha promosso durante la sua campagna elettorale, e che sta cercando in ogni modo di attuare sin dai primi giorni del suo ingresso in carica[32]. In particolare, due aspetti risultano particolarmente signi-

[30] Dati citati in R. Niblett, *op. cit.*

[31] D. Held, *Gold Plated Populism: Trump and the end of the Liberal Order*, "Opendemocracy", 12.11.2016. Si veda anche M. Ferraresi, *La febbre di Trump. Un fenomeno Americano*, Padova, 2016.

[32] Per un'analisi delle posizioni espresse da Trump in campagna elettorale sui temi di politica estera, si veda D. Borsani, *USA 2016, la politica estera americana secondo*

ficativi, tanto a livello retorico quanto in termini di provvedimenti adottati dalla nuova amministrazione: il rigetto del multilateralismo e la critica alla globalizzazione.

Come visto, il multilateralismo, così come è venuto a caratterizzarsi dopo la fine della Guerra Fredda, sembra implicare almeno due aspetti: innanzitutto, un elemento quantitativo, che si è tradotto nel tentativo di allargare accordi, tavoli negoziali, istituzioni al più ampio numero possibile di attori, incrementando così sia l'efficacia dei meccanismi di *governance* esistenti, fino a conferirgli una portata – o quantomeno un'aspirazione – davvero globale, commisurata alla natura delle sfide che dovrebbero affrontare. Accanto a questo, il concetto ha assunto anche un significato qualitativo e normativo, per cui indica «la preferenza politica per pratiche e attività multilaterali organizzate su base universale» e riflette il fatto che il multilateralismo sia divenuto «la forma organizzativa più legittima, quella che maggiormente risponde alla logica di appropriatezza, la "*best practice*"»[33].

Questo multilateralismo, tuttavia, comporta anche dei costi, dati dalla concertazione stessa, dalla necessità di trovare compromessi tra molteplici istanze, dal fatto che gli attori si trovino in qualche misura "imbrigliati" da una rete sempre più fitta di regole e istituzioni. Tutto ciò appare diametralmente opposto a quanto proposto da Trump e dalla sua idea di un'America "libera da vincoli"[34]. Quella che il nuovo Presidente ha iniziato a praticare sin dai primissimi giorni del suo insediamento è invece una diplomazia pragmatica, *business style*, che non dà per scontati accordi e alleanze consolidate ma cerca piuttosto di negoziare nuovi *deals* con tutti. Dal Giappone all'Australia, dal commercio, all'immigrazione alla difesa, la parola d'ordine che emerge dalle prime mosse del neo-Presidente è quella di "trattare sempre", trattare con chiunque, *man to man*, cerando ogni volta di strappare l'accordo migliore per gli interessi (immediati) americani: *America First!*, per l'appunto.

Clinton e Trump, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), ISPI Analysis, n. 306, 2016.

[33] C. Monteleone, *L'evoluzione della sicurezza nell'era globale: la sicurezza multilaterale e le operazioni di pace delle Nazioni Unite* in G. Giorgio Scichilone (a cura di), *L'era globale: linguaggi, paradigmi, culture politiche*, Milano, 2012, p. 101, p. 105.

[34] *Trump on Foreign Policy*, *speech on foreign policy at an event hosted by the National Interest on Wednesday, April 27, 2016*, all'indirizzo internet: http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960?page=show.

Sul piano economico, tale approccio si traduce nella volontà di rinegoziare i «terribili» accordi commerciali multilaterali siglati dagli Stati Uniti, come il *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) con Canada e Messico, il *Trans-Pacific Partnership* (TPP) con otto partner commerciali dell'Asia – da cui, tenendo fede alle promesse fatte in campagna elettorale, gli Stati Uniti si sono ritirati il 23 gennaio 2017 – il contestato *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) con l'Unione Europea[35], e addirittura la ventilata minaccia di ritirare gli USA dal *World Trade Organization* (WTO)[36].

Sul piano della sicurezza, a essere messi in discussione sono gli impegni degli Stati Uniti nei confronti dei propri alleati nella NATO e in Asia orientale. Sebbene depotenziate dalle successive rettifiche di alcuni membri della nuova amministrazione, le dichiarazioni di Trump in campagna elettorale, ma anche in veste di Presidente, hanno nondimeno avuto l'effetto di un terremoto per i partner degli Stati Uniti per il consolidato schema delle alleanze a guida americana[37]. L'usuale invito ai Paesi europei a contribuire maggiormente al funzionamento della NATO – ottemperando all'impegno, ribadito anche al vertice di Newport del 2014, di spendere almeno il 2% del PIL in difesa – si accompagna questa volta a toni decisamente più rancorosi verso gli alleati che non fanno abbastanza, alla minaccia esplicita di non garantirne la difesa, e alla dichiarazione – dirompente – che il Presidente degli Stati Uniti considera l'organizzazione ormai «obsoleta».

Nel complesso, siamo dunque agli antipodi rispetto al "credo multilaterale" che ha animato le amministrazioni americane, e i loro alleati, nel dopo-1989. Per certi versi, quella avanzata da Trump sembra profilarsi come una visione del mondo prettamente "moderna", ottocentesca, decisamente compatibile, se non addirittura allineata, a quella di Putin: entrambi rifiutano «il progressivismo dei confini aperti» sotteso all'idea di promozione della democrazia o a principi quali la *responsibility to protect*, in favore di un recupero della sovranità nazionale; entrambi, sebbene per ragioni profondamente diverse, rigettano

[35] Su questo si rimanda al saggio di Antonio Zotti in questo stesso volume.

[36] G. Rachman, *op. cit.*

[37] M. Birnbaum, *European leaders shocked as Trump slams NATO and E.U., raising fears of transatlantic split*, "Washington Post", 16.01.2017, all'indirizzo internet: https://www.washingtonpost.com/world/europe-leaders-shocked-as-trump-slams-nato-eu-raising-fears-of-transatlantic-split/2017/01/16/82047072-dbe6-11e6-b2cf b67fe3285cbc_story.html?utm_term=.0db5648a517e.

la "*leadership* globale" USA – il "missionarismo" implicito nell'idea della "nazione indispensabile" – in favore di un neo-isolazionismo[38]. Il richiamo alla "grandezza nazionale" racchiuso nello slogan *Make America Great Again* sembra allora declinarsi per Trump soprattutto sul piano interno, mentre sul piano internazionale si traduce nell'indisponibilità a continuare a sostenere i costi di mantenimento dell'ordine, e in particolare delle sue istituzioni multilaterali.

A questo si accompagna ed è strettamente connesso il secondo aspetto, la critica della globalizzazione, ovvero il rigetto dell'elemento "liberale" dell'ordine internazionale. Come è stato notato, Donald Trump è probabilmente il primo Presidente eletto nella storia moderna degli Stati Uniti ad essere contemporaneamente non-liberale né sul piano sociale, né su quello economico: se Clinton era entrambi, e Bush lo ero sul piano economico pur essendo conservatore sul piano sociale, per Obama era generalmente l'inverso[39]. Ad essere totalmente inedita, in particolare, è la durezza con cui Trump ha attaccato e messo in discussione i presunti benefici associati al processo di globalizzazione – l'altro caposaldo, bipartisan, della politica americana post-1989 – che avrebbe, a suo dire, prodotto disoccupazione negli Stati Uniti, favorendo al contempo altri Paesi quali Cina.

In questo attacco antiglobalizzazione, per certi versi, Trump offre un apparente tentativo di risposta a una questione politica centrale non solo negli USA ma in tutte le società occidentali, e tuttavia fino ad oggi sorprendentemente ignorata anche a causa del "dominio egemonico" – nel senso specifico di egemonia culturale di stampo gramsciano – di cui ha lungo goduto il neoliberismo, ovvero l'enorme crescita delle disuguaglianze e l'incapacità dei sistemi economici capitalisti di recuperare "i perdenti" del processo di globalizzazione[40]. Sebbene questi non rappresentino la maggioranza dell'elettorato, è significativo notare che Trump è stato votato dal 78% di coloro che ritengono che la propria situazione finanziaria sia oggi peggiore rispetto al 2012, dal 63% di coloro che pensano che la prossima generazione sarà in condizioni peggiore dell'attuale, dal 65% di chi pensa che

[38] A. Pabst, *Trump's Triumph: The Failure of Clinton's Progressive Politics and the Demise of Liberal World Order*, "Telos", n. 177, 12.01.2016, pp. 195-196.

[39] M. Kettle, *It's easy to Hate Donald Trump – but essential to Learn from Him,* "The Guardian", 10.11.2016.

[40] M. Jaques, *The death of neoliberalism and the crisis in western politics*, "The Guardian", 21.08.2016.

il commercio abbia "sottratto" posti di lavoro negli Stati Uniti[41]. In tal senso, sul piano interno il successo di Trump sarebbe esattamente speculare al fallimento del Partito democratico e alla sua incapacità di recuperare un rapporto con quella classe media lavoratrice – così lontana dagli «analisti simbolici» immaginati da Robert Reich – per cui *free trade*, *open borders* e multiculturalismo sono percepiti sempre più come elementi negativi[42].

La proposta politica di Trump muove quindi dal riconoscimento che per molti cittadini americani l'ordine liberale globale non ha prodotto vantaggi tangibili, per arrivare ad affermare che l'intervento dello Stato all'insegna di un neo-protezionismo sia l'unico modo di porvi rimedio. Tali pulsioni protezionistiche non sono forse totalmente estranee alla storia politica americana del Dopoguerra né a quella del *Grand Old Party*, ma occorre risalire alle candidature alla nomination repubblicana di Pat Buchanan, nel 1992, o quelle di Robert Taft tra il 1940 e il 1952 per trovarne traccia. Ad essere sicuramente nuovo – e dirompente – è il fatto che tali posizioni abbiano raggiunto la Presidenza e che oggi guidino l'azione dell'amministrazione americana, così come quella degli attori economici che ad essa si rifanno per le loro scelte strategiche: a pochi giorni dall'insediamento alla Casa Bianca, lo slogan *buy American and hire American!* della campagna elettorale si era già tradotto in un invito esplicito alle maggiori case automobilistiche ad aprire nuovi stabilimenti negli USA – con conseguenti annunci da parte degli operatori[43].

A livello internazionale, così come avvenuto per la svolta anti-multilaterale, anche l'adozione del protezionismo a linea programmatica della nuova amministrazione statunitense ha creato serie apprensioni e diverse reazioni. Quanto alle prime, basti pensare alle tensioni emerse nel primo vertice del G20 dell'era Trump, nel quale l'opposizione americana ha portato a non inserire nel comunicato finale la tradizionale formula con cui i partner ribadiscono il contrasto al protezionismo, interrompendo così una decennale tradizione[44]. Sul piano delle

[41] Dati citati in M. Kettle, *op. cit.*

[42] A. Pabst, *op. cit.*

[43] *What Donald Trump Told America's Biggest Automakers*, "Fortune", 24.01.2017, all'indirizzo internet: http://fortune.com/2017/01/24/donald-trump-auto-executives-increase-production.

[44] *G20, sparisce dal testo conclusivo il «no» al protezionismo*, "Il Sole 24 Ore", 18.03.2017, all'indirizzo internet: http://www.ilsole24ore.com/art/

reazioni, la più significativa è stata forse quella del Presidente cinese Xi Jinping, che in coincidenza con l'ingresso di Trump alla Casa Bianca ha sfruttato il palcoscenico di Davos per promuovere l'inedito ruolo per la Repubblica Popolare di «stabilizzatore dei mercati internazionali» e di «protettore della globalizzazione» che la nuova amministrazione USA metterebbe in pericolo[45].

Un connubio indispensabile? Ordine liberale ed egemonia americana

Per cogliere appieno la portata delle politiche promosse dalla nuova amministrazione americana, e l'impatto che potrebbero avere sul funzionamento dell'ordine liberale, occorre considerare che l'elezione di Donald Trump probabilmente coincide con un fenomeno strutturale, e di ben più lungo periodo: ossia il possibile tramonto – sebbene ancora tutto da dimostrare – dell'egemonia americana.

Nell'ambito delle Relazioni internazionali, pressoché tutte le teorie egemoniche concordano su un punto, ovvero che «ogni egemonia è, per definizione, temporanea»[46]. In particolare, secondo Robert Gilpin, le egemonie tramontano perché i costi necessari al loro mantenimento crescono più rapidamente delle risorse dell'egemone stesso. Tale processo si compone di due dinamiche, una sul piano internazionale e una sul piano interno. Da un lato, per l'egemone risulta impossibile conservare nel lungo periodo il monopolio delle capacità economiche e tecnologiche che stanno alla base del suo successo, e che divengono progressivamente appannaggio degli altri Paesi, avvantaggiando così i futuri sfidanti, ed alterando la distribuzione di potenza a livello internazionale. Dall'altro, vi sono le crescenti domande e aspettative dei cittadini dello Stato egemone, «i quali rifiutano di continuare a sopportare i sacrifici necessari per preservare il ruolo egemonico, e spingono affinché i consumi interni vengano privilegiati (in una logica "più

mondo/2017-03-18/g20-sparisce-testo-conclusivo-no-protezionismo-152606.shtml?uuid=AEZjzBp.

[45] P. Salom, *Xi campione «global» verso Davos: «La Cina pronta per un ruolo guida»*, "Corriere della Sera", 15.01.2017, all'indirizzo internet: http://www.corriere.it/esteri/17_gennaio_15/xi-jinping-campione-global-davos-7af918e4-db66-11e6-8da6-59efe3faefec.shtml.

[46] F. Andreatta *et al., Relazioni Internazionali*, Bologna, 2012, p. 124.

burro e meno cannoni")»[47]. In sostanza, l'egemonia tramonta quando i costi ("oggettivi" e "percepiti") superano i benefici ("oggettivi" e "percepiti").

In tal senso, la questione "strutturale" relativa ai costi di mantenimento del "bene pubblico" costituito dall'ordine liberale – e alle risorse a disposizione dell'egemone – si intreccia al nodo politico relativo al modo in cui la *leadership* si pone nei confronti dell'opinione pubblica. Quanto ai costi "oggettivi" è difficile negare che questi siano cresciuti durante le ultime quattro presidenze: i costi delle "guerre di Bush" prima e quelli della crisi economica e degli stimoli di Obama poi pesano oggi drammaticamente sul debito pubblico americano, raddoppiato nel corso degli ultimi otto anni e ormai prossimo a sfondare la soglia record dei 20.000 miliardi di dollari[48].

Al crescere dei costi per gli USA, tuttavia, non sembra essere corrisposta – se non per brevi periodi – una "narrazione" sufficiente a convincere il pubblico americano della necessità di continuare a sostenere tali sacrifici. Sul piano strategico, né il terrorismo internazionale né la Cina hanno davvero sostituito l'URSS in termini di minacce capaci di stringere l'intera nazione attorno alla bandiera, mentre il sostegno dell'opinione pubblica a un ruolo attivo degli Stati Uniti nel mondo andava progressivamente calando: il 57% degli americani è oggi favorevole a concentrarsi sui problemi americani[49].

La sensazione dunque è quella di un *imperial overstretch* che rende più appetibile per il pubblico americano l'offerta di Trump di ridurre i costi di gestione del sistema internazionale, per concentrarsi sui benefici domestici: maggiore occupazione, più sicurezza, meno immigrazione. Il trend di disinvestimento nell'ordine, tuttavia, era già iniziato con Obama, che aveva cercato di ridurre il coinvolgimento degli Stati Uniti nei conflitti oltreoceano, perseguendo una strategia non-interventista di mantenimento dell'egemonia, non lontana da una forma di *off-shore balancing*[50]. La possibile quadratura del cerchio, ossia l'idea che una minore presenza americana non avrebbe messo

[47] *Ibi*.

[48] J. Cox, *With Dow 20K passed, $20 trillion on the national debt is next*, "CNBC", 25.01.2017, all'indirizzo internet: http://www.cnbc.com/2017/01/25/with-dow-20k-passed-20-trillion-on-the-national-debt-is-next.html.

[49] J. Nye, *op. cit.*

[50] K. Shake, *Will Washington abandon the order? The false logic of retreat*, "Foreign Affairs", vol. 96 (2017) n. 1, pp. 41-46.

a repentaglio l'ordine liberale, ma che questo si sarebbe man mano adattato a un nuovo equilibrio, è rimasta tuttavia incompiuta. Oggi, l'ordine internazionale liberale e istituzionalizzato, che per settant'anni ha potuto consolidarsi grazie al sostegno dello Stato egemone, viene messo in forse non solo dalla ritrosia di Trump ad investire in queste istituzioni e nel riaffermare i principi che incarnano, ma dalla loro critica aperta.

Conclusione: quel che resta dell'ordine occidentale

L'elezione di Donald Trump a Presidente degli Stati Uniti ed il programma politico che la nuova amministrazione si appresta ad implementare rappresentano senza dubbio una sfida per l'ordine liberale che conosciamo. L'effettiva portata di questa sfida, tuttavia, deve essere valutata tanto alla luce del rapporto che si è instaurato tra gli Stati Uniti e gli elementi fondamentali dell'ordine internazionale emerso dopo il 1989, quanto in relazione ai cambiamenti strutturali che in questa fase hanno investito la politica internazionale – e quella interna, nella misura in cui tale distinzione conservi ancora una qualche salienza.

Se, come qui suggerito, "liberalismo" e "multilateralismo" rappresentavano i principi cardine dell'ordine occidentale emerso dalla Guerra Fredda, anche uno sguardo fugace alle amministrazioni americane che in questa fase si sono succedute è sufficiente a mostrare come gli Stati Uniti abbiano avuto un rapporto ambivalente con le regole dell'ordine che avrebbero dovuto sostenere. In particolare, se sul piano del multilateralismo si è passati dall'euforia del "multilateralismo assertivo" dell'era Clinton agli "strappi unilateralisti" della prima amministrazione Bush, nemmeno sotto Obama sono mancati i tentativi – ancorché assai meno evidenti – di un parziale disinvestimento nelle strutture esistenti.

Tale ambivalenza, tuttavia, non sembrava aver investito il carattere "liberale" e "aperto" di quest'ordine, che a partire dagli anni Novanta è venuto progressivamente a coincidere e ad identificarsi con il processo di globalizzazione. Più precisamene se ci sono state delle crisi e – in particolare durante la "Grande Recessione" del 2008 – si sono viste forzature e tentennamenti, questi sono sempre state crisi *nell'*ordine liberale, risolte con gli strumenti dell'ordine stesso: apertura economica e cooperazione multilaterale. Oggi, la critica aperta e contemporanea

di entrambi i suoi elementi fondanti rischia invece di tramutarsi in una crisi *dell'*ordine liberale *tout court*.

Il fronte della contestazione delle fondamenta dell'ordine attuale non può essere tuttavia circoscritto a Donald Trump e alle sue politiche, e nemmeno alle *constituency* che l'hanno eletto, o i soli Stati Uniti. Si tratta piuttosto di un fenomeno globale, strettamente correlato – ma in modalità che è ancora difficile decifrare – all'affermarsi di analoghe spinte populistiche e antisistema un po' in tutti in Paesi occidentali: da Marine LePen in Francia, a Geert Wilders in Olanda, alle forze che hanno promosso la Brexit, ai progetti di "democrazia illiberale" del Premier Orban in Ungheria[51]. I nuovi populisti sono contro l'immigrazione, i confini aperti, l'insicurezza economica e sociale che sempre più spesso viene associata al processo di globalizzazione: i muri che sorgono in diversi Paesi sono l'immagine più vivida di questa spinta antiglobalizzazione. E in tal senso, il potenziale ruolo dei partner europei nel sostenere le istituzioni dell'ordine egemonico, una volta che questo tramonti, è tutto da dimostrare.

L'ordine liberale si trova quindi ad essere oggi contestato non da un altro universalismo, ma dai particolarismi: nazione, Stato, confini, sovranità in un ritorno a una concezione prettamente moderna (westfaliana) del rapporto tra politica interna e internazionale. Ma, come è stato notato, il multilateralismo è «un'istituzione *opposta* e *simmetrica* rispetto alla sovranità» e dunque una reinterpretazione della sovranità potrebbe anche indurre «una corrispondente trasformazione di questa forma istituzionale, sino a configurare un "nuovo multilateralismo"»[52].

D'altra parte, questa stessa concezione della sovranità sembra essere condivisa da Cina e Russia, ovvero i due attori che in assoluto potrebbero avere un impatto decisivo sull'ordine liberale: sostenendolo, ovvero contribuendo al suo definitivo tracollo. Su questo il dibattito è aperto. Da un lato Mosca e Pechino paiono come due classiche potenze "revisioniste", che contestano frontalmente l'ordine attuale in favore di un nuovo assetto multipolare che sia al contempo non-multilaterale e non-liberale. Dall'altro lato si potrebbe sostenere che, mentre

[51] R. Cohen, *The Unmaking of Europe*, "The New York Times", 24.02.2017. *Orban: "Con Trump finisce il multilateralismo, bisogna ritornare all'Europa delle nazioni"*, "La Stampa", 23.01.2017, all'indirizzo internet: http://www.lastampa.it/2017/01/23/esteri/orban-con-trump-finisce-il-multilateralismo-bisogna-ritornare-alleuropa-delle-nazioni-o0CS3DHn6xZ7VlkRuaMgXJ/pagina.html.

[52] A. Cafferena, *op. cit.*, pp. 85-86.

si oppongono strenuamente ad alcuni "corollari" di quest'ordine – tra tutti, la sua pervasività in favore di una *governance* politica democratica – anche Russia e Cina hanno goduto dei vantaggi che l'ordine liberale ha prodotto, e continueranno ad avere bisogno del suo multilateralismo, così come di mercati aperti e cooperazione economica che hanno caratterizzato, pur con accenti diversi, la sua evoluzione.

È difficile, forse impossibile prevedere che ne sarà dell'ordine liberale per come lo conosciamo. Certamente, alla luce dell'analisi qui proposta, le politiche dell'amministrazione Trump – sebbene cruciali – sono solo una delle variabili di un'equazione complessa che include il potenziale tramonto dell'egemonia americana (ancora tutto da dimostrare), il ruolo dell'Occidente nel suo complesso (e in particolare dell'Unione Europea), l'atteggiamento e le risorse dei potenziali *competitor*. Quella che si apre potrebbe essere una «fase fondativa» del sistema internazionale in cui le nuove regole – il nuovo ordine – vengono scritte congiuntamente dai nuovi attori, all'insegna di un multilateralismo più pragmatico ma anche più inclusivo[53]. L'alternativa – assai meno rosea, ma forse non del tutto infondata – è che attraverso i processi di diffusione e transizione del potere cui abbiamo accennato, una quota di potere (e quindi di capacità di governo ed indirizzo) vada semplicemente dispersa, e con essa la capacità del sistema internazionale di darsi un minimo di ordine, di qualunque natura.

[53] R. Marchetti, *The End of the American Hegemonic Cycle*, "openDemocracy", 14.02.2017, all'indirizzo internet: https://www.opendemocracy.net/raffaele-marchetti/end-of-american-hegemonic-cycle.

Dividere il fardello: Stati Uniti ed Europa da Barack Obama a Donald Trump

di Gianluca Pastori

Abstract *– Burden sharing is a traditionally contentious issue in Euro-Atlantic relations. The origin of the problem dates back to the same origin of the Atlantic Alliance and quarrels on "who have to pay for what" have systematically emerged in times of crisis. During his campaign, Donald Trump played heavily on the issue, and after the election repeatedly reiterated his will to "make Europe pay" for US military assistance. Trump's abrasive rhetoric has raised concerns among European élites, especially in the central-eastern part of the continent, where fears of Russian expansionism are widespread. However, Trump's rhetoric is nothing new. Obama too, in many occasions, waved the flag of burden sharing, the last time during NATO Warsaw summit in July 2016. Just like Obama and his predecessors, Trump will have to modulate his attitude according to the international context. In this perspective, his ability to re-establish better relations with Russia will be pivotal in shaping his posture towards the European allies. Currently, many important issues still divide Moscow from Washington, ranging from Ukraine to Syria, Libya and nuclear proliferation. Moreover, the Congress will probably closely scrutinize the action of the (supposedly) pro-Russia President. All these elements conjure in making détente a long-term aim. In the meantime, the fear of US disengagement could provide new fuel to Europe's efforts to put its defence and security policy on a sounder basis.*

Dall'inizio della campagna per le elezioni presidenziali statunitensi del 2016, l'aggressività e le intemperanze verbali di Donald Trump hanno contribuito a portare alla luce in maniera eclatante il reticolo di problemi che – nel corso degli anni – si è aggrovigliato intorno al sistema dei rapporti fra Washington e i partner europei. Nella stampa e sui media le parole del candidato (poi Presidente) sull'inutilità dell'Alleanza Atlantica e della NATO nell'attuale contesto internazionale e sul loro essere realtà obsolete davanti alle sfide poste dalle nuove minacce globali hanno trovato ampio spazio, anche alla luce del dibattito in corso da questa parte dell'Atlantico sui temi dell'integrazione istituzionale e della rinazionalizzazione delle politiche estere e di sicurezza. Il tema dei rapporti Stati Uniti-Europa va, tuttavia, oltre le prese di

posizione di un'amministrazione che a diversi mesi dall'insediamento sembra faticare a trovare una propria cifra, sia in campo interno che internazionale. Il tema del "dividere il fardello" tocca, infatti, aspetti di lungo periodo della relazione Stati Uniti-Europa, aspetti che la transizione dell'amministrazione Obama a quella Trump non ha modificato in maniera sostanziale.

La dimensione finanziaria rappresenta da sempre il più importante di questi aspetti. Nonostante gli impegni ripetutamente assunti, la spesa per la Difesa della maggior parte dei partner europei continua a restare significativamente sotto il valore-soglia concordato del 2% del PIL[1]. È questo l'aspetto su cui la retorica trumpiana si è più apertamente (e violentemente) concentrata e che è stato sottolineato (seppure con toni più morbidi) anche dal Vice-presidente Pence e dal Segretario alla Difesa Mattis, ad esempio, nei loro interventi alla recente conferenza di Monaco sulla sicurezza[2]. A questo differenziale di spesa corrisponde, tuttavia, anche un differenziale di capacità che ha trovato chiara espressione nel corso dei vari interventi "ad alta intensità" condotti dall'Alleanza negli ultimi anni, in primo luogo l'operazione *Unified Protector* (2011), nel corso della quale gli Stati Uniti non soltanto hanno svolto un ruolo centrale in termini di fornitura di assetti "pregiati", ma hanno altresì garantito fin dalle prime settimane le forniture necessarie a sostenere la capacità operativa di numerosi alleati europei[3].

Da ultimo (e questo è forse l'aspetto più sensibile, almeno agli occhi dell'Europa) esiste un differenziale di *leadership* che nemmeno

[1] Nonostante i segnali di miglioramento, nel 2016, solo cinque Paesi hanno superato (a livello di stima) tale valore: Stati Uniti (3,61%), Grecia (2,36), Estonia (2,18), Regno Unito (2,17) e Polonia (2,01). Grecia (14,91%) ed Estonia (13,50), tuttavia, hanno fallito l'obiettivo di assegnare almeno il 20% del loro bilancio per la Difesa alla spesa per equipaggiamenti, come anche in questo caso concordato a livello di Alleanza. Cfr. *The Secretary General's Annual Report 2016*, Brussels, 2017, pp. 112 ss.

[2] Cfr., ad es., H. Cooper, *Trump Aides Try to Reassure Europe, but Many Are Wary*, "The New York Times", 17.02.2017.

[3] Cfr. quanto affermato dall'allora Segretario alla Difesa, Robert Gates, secondo cui «the mightiest military alliance in history is only 11 weeks into an operation against a poorly armed regime in a sparsely populated country – yet many allies are beginning to run short of munitions, requiring the U.S., once more, to make up the difference» (*The Security and Defense Agenda [Future of NATO]. As Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011*). Il testo del discorso da cui è tratto il passaggio è all'indirizzo internet: http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581.

dopo la fine della Guerra Fredda è mai stato realmente composto. Al contrario, proprio il venire meno del nemico comune ha alimentato, da una parte, le velleità europee per un maggior ruolo nel campo della sicurezza e della difesa (mettendone, peraltro, in luce tutte le debolezze), dall'altra ha portato a galla le divergenze profonde che esistono fra le varie posizioni nazionali, divergenze che sono state rese più acute dall'ammissione nell'Alleanza di un numero crescente di nuovi membri e dai timori sollevati, negli ultimi anni, agli occhi di questi, dalla postura sempre più assertiva della Russia di Vladimir Putin. Da questo punto di vista, la convinzione che persiste è quella che l'Alleanza Atlantica rimanga, in ultima analisi, un'"alleanza americana", "cinghia di trasmissione" della volontà di Washington in Europa; una situazione, questa che sembra confermare le conclusioni raggiunte a suo tempo dalla *task force* del *Council on Foreign Relations* sul rinnovamento dell'Alleanza Atlantica, che sin alla metà degli anni Duemila aveva sottolineato i rischi legati al «deciso incremento» (*sharp upturn*) del sentimento antiamericano in molti Paesi europei[4].

Il *burden sharing*: un problema "di lungo periodo"

Come accennato, la questione del *burden sharing* affonda le proprie radici in tempi lontani. Vari autori hanno sottolineato come le origini del problema possano essere rintracciate sin dagli anni dell'amministrazione Eisenhower (1953-1961), mentre altri retrodatano la questione alle origini stesse dell'Alleanza Atlantica, evidenziando come il Congresso abbia «sostenuto il trattato [di Washington] con l'intesa che il contributo statunitense sarebbe stato limitato all'aviazione strategica e alle forze navali» e che, in cambio di quest'impegno e della garanzia di protezione offerta dall'ombrello nucleare USA, i Paesi dell'Europa occidentale si sarebbero impegnati «a [realizzare] seri sforzi nel campo della Difesa, pur tenendo conto delle loro limitate capacità economiche dell'epoca». Un impegno, in realtà, mai davvero rispettato, anche

[4] *Renewing the Atlantic Partnership. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York, 2004, p. 12. Sull'antiamericanismo europeo cfr., per tutti, A.S. Markovits, *La nazione più odiata. L'antiamericanismo degli europei*, trad. it., Torino, 2007; con un'attenzione speciale all'Italia cfr. P. Craveri - G. Quagliariello (a cura di), *L'antiamericanismo in Italia e in Europa nel secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2004.

alla luce del drastico incremento della presenza di forze convenzionali statunitensi in Europa seguito allo scoppio della guerra di Corea e al fallimento del parallelo progetto di costituzione di una Comunità Europea di Difesa[5]. Un impegno, tuttavia, epitomizzato dalle decisioni del Consiglio nordatlantico di Lisbona del febbraio 1952, decisioni che avrebbero ingaggiato i partner europei in un lungo (e spesso problematico) processo per il raggiungimento degli obiettivi di forza concordati[6].

Proprio l'incapacità di conseguire gli obiettivi fissati a Lisbona avrebbe aperto la strada alla crescente nuclearizzazione della strategia dell'Alleanza, accentuando ulteriormente lo squilibrio fra Stati Uniti ed Europa e facendo assumere nuove connotazioni al tema della "divisione del fardello". Già un anno dopo il vertice, Stati Uniti e Gran Bretagna, in maniera indipendente gli uni dall'altra, avrebbero cominciato a valutare la possibilità di utilizzare armi nucleari a sostegno delle forze NATO, in parte proprio per cercare di risolvere il problema persistente del divario fra obiettivi concordati e forze disponibili. In

[5] C.A. Cooper - B. Zycher, *Perceptions of NATO Burden-Sharing*, Santa Monica, CA, 1989, pp. 2-3. Sull'intreccio fra queste vicende e lo sviluppo dell'Alleanza Atlantica cfr. W. Lafeber, *NATO and the Korean War: A Context*, "Diplomatic History", vol. 13 (1989), n. 4, pp. 461-78, e R. Jervis, *The Impact of the Korean War on the Cold War*, "The Journal of Conflict Resolution", vol. 24 (1980), n. 4, pp. 563-592; più ampiamente cfr. L.S. Kaplan, *The United States and NATO: The Formative Years*, Lexington, KY, 1984, e Id., *NATO before the Korean War. April 1949-June 1950*, Kent, OH, 2013. Sul *burden sharing* come tema trasversale ai rapporti Europa-USA cfr. S.R. Sloan, *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain from Truman to Obama*, New York-Londra, 2010.

[6] Gli obiettivi di forza fissati a Lisbona prevedevano per la fine del 1952 un totale di venticinque divisioni a operatività immediata e ventotto e due terzi mobilitabili in trenta giorni; il risultato conseguito sarebbe stato di venticinque divisioni operative e venti di riserva. Sebbene gli obiettivi fossero stati in larga misura raggiunti, i margini per ulteriori incrementi (specie a livello di divisioni mobilitabili) erano limitati. Gli obiettivi di forza a fine 1953 prevedevano trentasei divisioni e due terzi a operatività immediata e trentacinque e due terzi di riserva; nell'aprile dello stesso anno, tuttavia, il NAC avrebbe rivisto tali obiettivi al ribasso, fissandoli rispettivamente a trenta divisioni e un terzo e a ventisei e un terzo. Il processo che avrebbe condotto al conseguimento anche di questi obiettivi ridotti sarebbe stato, comunque, complesso. Sul caso italiano cfr., per tutti, V. Ilari, *Storia del servizio militare in Italia*, vol. V, *La difesa della Patria (1945-1991)*, tomo I, *Pianificazione operativa e sistema di reclutamento*, Roma, 1992, spec. pp. 84 ss. Sui prodromi di questo processo cfr. L. Nuti, *L'esercito italiano nel secondo dopoguerra 1945-1950. La sua ricostruzione e l'assistenza militare alleata*, Roma, 1989.

seguito all'insediamento a Washington della nuova amministrazione repubblicana il processo sarebbe culminato nell'adozione del NSC 162/2 (30 ottobre 1953) secondo il quale «[i]n the event of hostilities, the United States will consider nuclear weapons to be as available for use as other weapons». Il documento sottolineava inoltre l'importanza dell'arma nucleare per la difesa dell'Europa: «The major deterrent to aggression against Western Europe is the manifest determination of the United States to use its atomic capability and massive retaliatory power if the area is attacked»[7]. Questa scelta (fatta propria della NATO nel maggio 1957, con l'adozione del Concetto Strategico incorporato nel documento MC 14/2[8]), tuttavia, avrebbe alimentato un dilemma destinato ad attraversare tutta la storia dell'Alleanza negli anni della Guerra Fredda e che – da un certo punto di vista – si ripropone oggi, seppure in termini diversi.

> This dilemma was whether or not there was a level of conventional deterrence which had any lasting utility. Shortly after the Lisbon force goals were proclaimed, the member nations began to retreat from them. This created a long-running debate as to whether or not the abandonment of the Lisbon force goals set the alliance on a path of reliance on nuclear weapons. It also left an analogous legacy of confusion over the utility of conventional forces in NATO that persisted in the debates over alliance security in the decades to come[9].

Le cose non sarebbero cambiate molto negli anni successivi. Nonostante la transizione – con l'avvento dell'amministrazione Kennedy (1961-1963) – della dottrina della rappresaglia massiccia e

---

[7] *NSC 162/2, Basic National Security Policy*, 30.10.1953, in *Foreign Relations of the United States* (FRUS), *1952-1954*, vol. II, *National Security Affairs*, Washington, DC, 1984, pp. 585-86, 593. Sull'evoluzione della dottrina nucleare USA negli anni dell'amministrazione Eisenhower cfr., per tutti, D.A. Rosenberg, *The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960*, "International Security", vol. 7 (1983), n. 4, pp. 3-71.

[8] G.W. Pedlow (ed), *NATO Strategy Documents, 1949-1969*, Brussels, 1997, pp. 277-314. Cfr. l'introduzione del curatore (*ibi*, pp. IX-XXV) sulla possibilità di prefigurare una transizione alla rappresaglia massiccia e immediata già con l'adozione del documento MC 48 (*The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years*) nel novembre 1954; per il testo di tale documento cfr. Pedlow, *op. cit.*, pp. 229-250.

[9] R.T. Davis II, *The Dilemma of NATO Strategy, 1949-1968. A dissertation presented to the Faculty of the College of Arts and Sciences of Ohio University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy*, Athens, OH, 2008, pp. 41-42.

immediata a quella della risposta flessibile e proporzionata, la ribadita centralità dell'elemento nucleare avrebbe confermato la centralità del ruolo degli Stati Uniti; centralità paradossalmente rafforzata dalla necessità di un accresciuto coordinamento interalleato per percorrere insieme – ove necessario – la via dell'*escalation* controllata[10]. In questo contesto, lo stesso Kennedy avrebbe sottolineato l'importanza del tema del *burden sharing*, pur riconfermando la centralità dell'impegno statunitense per la sicurezza europea. Nel messaggio indirizzato al Consiglio permanente della NATO pochi giorni dopo il suo insediamento, il Presidente avrebbe rilevato come:

> Effective collective defense is the first mission of our great alliance in NATO. Our task here is to convince any aggressor that an attack on the territory of NATO members would be met with swift and punishing resistance. While relying also on the growing strength of all, the United States will continue its full participation in the common defense effort. I am convinced that the maintenance of U.S. military strength in Europe is essential to the security of the Atlantic Community and the free world as a whole. Strength in Europe, like strength here in the United States, is an essential condition of peace [...]. The United States, because of its larger resources, is prepared to bear a heavy share of this burden. But I am confident that the nations of Western Europe will wish to commit an equitable proportion of their own growing resources to the common effort of economic development, as well as to the tasks of the common defense. Without that willingness our effort will surely fail. In all our common enterprises we must establish principles, clearly understood by our governments and our peoples, on which burden-sharing can be based[11].

[10] Sulla transizione della dottrina della rappresaglia massiccia e immediata a quella della risposta flessibile e proporzionata cfr., per tutti, J.E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response. NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, Basingstoke-Londra, 1988; per una rilettura del processo in chiave critica cfr. J.S. Duffield, *The Evolution of NATO's Strategy of Flexible Response: A Reinterpretation*, "Security Studies", vol. 1 (1991), n. 1, pp. 132-56, e F.J. Gavin, *The Myth of Flexible Response: United States Strategy in Europe during the 1960s*, "The International History Review", vol. 23 (2001), n. 4, pp. 847-75. La dottrina della risposta flessibile e proporzionata sarebbe stata recepita dall'Alleanza Atlantica con il documento MC 14/3 (*Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, 16.01.1968), ora in Pedlow, *op. cit.*, pp. 345-370.

[11] J.F. Kennedy, *Message to the Permanent Council of the North Atlantic Treaty Organization*, 15.02.1961, ora all'indirizzo internet: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8300.

Tuttavia, già due anni dopo i toni sarebbero stati assai diversi. Di fronte al proliferare degli impegni sui teatri extraeuropei e al divergere delle percezioni di sicurezza rispetto a quelle dei partner, il tema della garanzia offerta dagli Stati Uniti alla sicurezza del Vecchio Continente e dell'onere che essa costituiva per il Paese si colora chiaramente dei toni del contrasto. In questa mutata prospettiva, lo squilibrio nella "divisione del fardello" diventa, per Washington, elemento di debolezza non solo agli occhi del nemico sovietico ma soprattutto a quelli degli alleati, il cui atteggiamento è sempre più chiaramente visto come quello di ingrati rivali. A conferma del nuovo atteggiamento assunto dall'amministrazione, nel resoconto dell'intervento del Presidente a una riunione del National Security Council del gennaio 1963 si legge, fra l'altro:

> We maintain large forces in Germany. We must firmly oppose West Germany if it increases its agricultural production to our detriment. We have not yet reached the point of wheat against troops but we cannot continue to pay for the military protection of Europe while the NATO states are not paying their fair share and living off the "fat of the land." We have been very generous to Europe and it is now time for us to look out for ourselves, knowing full well that the Europeans will not do anything for us simply because we have in the past helped them. No longer dependent on the U.S. for economic assistance, the European states are less subject to our influence. If the French and other European powers acquire a nuclear capability they would be in a position to be entirely independent and we might be on the outside looking in. We must exploit our military and political position to ensure that our economic interests are protected[12].

Si tratta, sotto molti punti di vista, di una delle tante espressioni di quello che è stato definito il "disordine bipolare", disordine che ha caratterizzato la seconda metà degli anni Sessanta, prolungandosi ben all'interno del decennio successivo. Un periodo (che alcuni autori hanno voluto leggere come periodo «di stallo» nel confronto fra le

[12] *Remarks of President Kennedy to the National Security Council Meeting*, 22.01.1963, FRUS, 1961-1963, vol. XIII, *Western Europe and Canada*, Washington, DC, 1994, n. 168. Come avrebbe espresso qualche anno dopo uno dei suoi successori, il repubblicano Richard Nixon: «gli Europei non possono avere tutte e due le cose insieme. Non possono avere la cooperazione e la partecipazione degli Stati Uniti sul fronte della sicurezza e intanto portare avanti il confronto e persino l'ostilità sul fronte economico e politico» (cit. in A. Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2001, p. 142).

Superpotenze) in cui la rivalità USA-URSS «si trovò [...] ad agire in un contesto più mobile e incerto che rendeva labili, se non esplicitamente contestati, molti dei suoi precetti» e in cui le stesse dinamiche interne a questa rivalità finivano per alimentare, in seno ai blocchi sempre meno compatti, risposte centrifughe di diversa natura e intensità»[13]. Alla fine degli anni Novanta, al termine di un'altra importante fase di transizione, Hartley e Sandler, leggendo il funzionamento dell'Alleanza Atlantica in un'ottica di teoria dei beni pubblici, ripercorrono le vicende del *burden sharing* in questo periodo osservando come:

> In the 1950s and 1960s, evidence supported free-riding in NATO, with the larger, wealthy allies (USA, France, Germany, UK) bearing a disproportionate share of the burden of collective defence [...]. However, in the early 1970s, NATO changed from a strategy of MAD to a flexible response which placed greater reliance on conventional forces, thus reducing opportunities for free-riding. [...] Unlike nuclear deterrence, conventional forces are not pure public goods since they are subject to 'force thinning' as more territory has to be defended[14].

Conseguenza di tale processo sarebbe stata, quindi, una più equilibrata distribuzione del "fardello". In un contesto di produzione congiunta di beni pubblici (deterrenza nucleare) e non pubblici (sicurezza convenzionale), infatti,

> [t]he amount of free-riding will be inversely related to the proportion of excludable defence outputs supplied by the alliance: defence burden-sharing will be based on benefits received because nations can only receive the excludable benefits from conventional forces if they provide such forces. In contrast, alliances specializing in deterrence will be characterized by free-riding[15].

In realtà, proprio gli anni Settanta avrebbero visto il tema del *burden sharing* occupare un posto centrale nel sistema delle relazioni transatlantiche. Un lungo periodo di difficoltà economiche, innescato fra l'altro dalla scelta dell'amministrazione Nixon di sospendere la

---

[13] F. Romero, *Storia della Guerra Fredda. L'ultimo conflitto per l'Europa*, Torino, 2009, p. 175-176; sulla questione dello "stallo" cfr. N. Friedman, *The Fifty Year War. Conflict and Strategy in the Cold War*, Annapolis, MD, 2000, pp. 229 ss.

[14] K. Hartley - T. Sandler, *NATO Burden-Sharing: Past and Future*, "Journal of Peace Research", vol. 36 (1999), n. 6, pp. 665-680 (667).

[15] *Ibid.*

convertibilità aurea del dollaro (15 agosto 1971); l'aumento dei prezzi dell'energia in occasione dei due *shock* petroliferi del 1973 e del 1979; le tensioni politiche che hanno accompagnato lo spostamento a sinistra dell'asse politico europeo dalla fine degli anni Sessanta e che hanno trovato il loro culmine pratico e simbolico nelle visite a Mosca (1970) e Berlino Est (1972) del Cancelliere tedesco Willy Brandt[16], sono tutti elementi che, in questo periodo, hanno concorso ad aumentare la distanza fra Washington e i partner dell'Alleanza, nel quadro di un processo che – proprio a causa della difficile congiuntura che entrambe le parti attraversano – assume in larga misura i contorni del contrasto economico[17].

Si tratta, anche in questo caso, di una tendenza destinata a durare. Proprio all'inizio degli anni Ottanta, l'adozione della Dottrina Carter tenta di riproporre la necessità, per gli alleati europei, di assumere una quota maggiore di responsabilità per la propria sicurezza a fronte del riposizionamento di Washington in direzione del Golfo Persico[18]. Tuttavia, una volta ancora, il successo dell'iniziativa è limitato, soprattutto

[16] Sull'*Ostpolitik* e le sue relazioni con la politica di sicurezza coeva cfr., per tutti, M.E. Sarotte, *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, NC-Londra, 2001; in una prospettiva più ampia cfr. A. Pittman, *From Ostpolitik to Reunification: West German-Soviet Political Relations since 1974*, Cambridge *et al*., 1992; sulle dimensioni interne dell'*Ostpolitik* cfr. J. Kleuters, *Reunification in West German Party Politics from Westbindung to Ostpolitik*, Basingstoke-New York, 2012.

[17] Sui rapporti fra l'amministrazione Nixon e l'Europa cfr. L.A. Nichter, *Richard Nixon and Europe. The Reshaping of the Postwar Atlantic World*, New York, 2015; cfr. anche P.G. Celozzi Baldelli, *Richard M. Nixon. Una politica americana per l'Europa e il Medio Oriente, 1969-70*, Roma, 2006. Sugli aspetti economici cfr. D. Basosi, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Firenze, 2006. Sugli anni Settanta come anni di crisi generalizzata nei rapporti fra Stati Uniti ed Europa cfr. la sintesi di M. Gilbert, *Gli anni Settanta: un decennio di tensione e disattenzione nelle relazioni transatlantiche*, in M. Del Pero - F. Romero (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazione*, Roma, 2007, pp. 45-64.

[18] Sulla Dottrina Carter cfr., per tutti, P. Wulzer, *Dalla dottrina Eisenhower alla dottrina Carter: Gli Stati Uniti e la "sicurezza per delega" nel Golfo Persico (1956-1980)*, Roma, 2016; per testo del discorso sullo stato dell'Unione, in cui la dottrina è enunciata cfr. *The State of the Union Address. Delivered Before a Joint Session of the Congress*, 23.1.1980, all'indirizzo internet http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079; sulle implicazioni per l'Europa cfr., ad es., le indicazioni contenute in *Presidential Directive/NSC-63*, 15.01.1981, all'indirizzo internet: http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd63.pdf; sui limiti della Dottrina Carter cfr., per tutti, J.H. Michaels, *Dysfunctional Doctrines? Eisenhower, Carter and*

a causa del risentimento di alcuni dei partner maggiori per un'iniziativa percepita come non sufficientemente concordata e coerente[19]. Solo il momentaneo e problematico accordo in materia d'installazione dei missili balistici a raggio intermedio *Pershing II* (in Germania occidentale) e BGM-109G (impropriamente *Cruise*, ufficialmente *Gryphon*, in Belgio, Germania occidentale, Gran Bretagna, Italia e Paesi Bassi) negli anni della prima amministrazione Reagan sembra evidenziare il ritorno di un certo grado di convergenza e l'assunzione, da parte di alcuni Paesi europei, di un certo grado di responsabilità politica rispetto alle decisioni comuni. Si tratta, in ogni caso, di una parentesi di breve durata, da una parte a causa del carattere (percepito come largamente impositivo) della richiesta di Washington, dall'altra a causa del miglioramento delle relazioni USA-URSS seguito all'arrivo di Mikhail Gorbačëv alla Segreteria Generale del PCUS (11 marzo 1985), che si tradurrà in seguito nella sigla del trattato sui missili a raggio intermedio (trattato INF, 8 dicembre 1987[20]) e nel ritiro dei vettori schierati in precedenza dai due lati della "cortina di ferro"[21].

Come è stato rilevato, «oltre che lungo il perimetro esterno, [...] esso [l'edificio dell'Alleanza Atlantica] si incrinò periodicamente anche nella sua stessa ossatura interna. Proprio qui, anzi, finirono per concentrarsi i conflitti più ampi e, potenzialmente, più insidiosi per la [sua] coesione»[22]. In questo senso, la Guerra Fredda fornisce continui esempi del modo in cui la "garanzia unilaterale" offerta da Washington all'Europa abbia vacillato intorno alla questione della "divisione del fardello". Ciò nonostante la presenza unificante del

U.S. Military Intervention in the Middle East, "Political Science Quarterly", vol. 126 (2011), n. 3, pp. 465-492.

[19] Cfr., ad es., i commenti dell'allora Cancelliere Helmut Schmidt, cit. in L.E. Grinter, *Avoiding the Burden: The Carter Doctrine in Perspective*, "Air University Review", vol. 34 (1983), n. 2, pp. 73-82.

[20] Per il testo del trattato INF cfr. *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, Signed at Washington December 8, 1987*, all'indirizzo internet: http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/inf2.html. Sui negoziati che hanno portato alla sua stipula cfr. A. Bohlen *et al.*, *The Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned*, Washington, DC, 2012. Sul recente ritorno d'attenzione per il trattato stesso cfr. U. Kühn - A. Péczeli, *Russia, NATO, and the INF Treaty*, "Strategic Studies Quarterly", vol. 11 (2017), n. 1, pp. 66-99.

[21] Cfr. G. Valdevit, *La guerra nucleare. Da Hiroshima alla difesa antimissile*, Milano, 2010.

[22] Colombo, *op. cit.*, p. 141.

"nemico implicito" (Unione Sovietica) a difesa del quale il Trattato nordatlantico era rivolto. La scomparsa di questo nemico non ha fatto che aggravare una tensione che è, comunque, elemento strutturale di ogni alleanza (soprattutto di ogni alleanza "ineguale"). «È nella natura dello scambio [...] che ogni parte cerchi di strappare il prezzo migliore [...]. Pur non arrivando mai a mettere in pericolo la sopravvivenza dell'alleanza e, anzi, proprio in virtù del fatto che questo pericolo non fu mai realmente corso, questa tensione accompagnò sin dall'inizio tutta la vita dell'Alleanza atlantica»[23]. Non a caso, intorno alla fine degli anni Ottanta, quando era ancora di là da venire il processo di trasformazione che avrebbe portato l'Alleanza Atlantica a superare la tradizionale architettura "di Guerra Fredda" per avviarsi verso i lidi inesplorati dell'*out of area* e delle *non-article 5 operations*, uno studio di RAND dedicato proprio al tema del *burden sharing* esordisce osservando come:

> The allocation of burden and responsibilities within NATO has been a contentious issue since the formation of the alliance [...] [M]any Americans believe that U.S. economic problems result from or are exacerbated by the spending burden assumed by the United States for the defense of Western Europe. Sentiment to cut back U.S. troops levels in Europe is growing in response to perception of inadequate European defense efforts on their own behalf. Several enduring themes have bedeviled burden-sharing issue almost form the inception of NATO, including European skepticism of the durability of the U.S. commitment to Western Europe, tensions between extended nuclear deterrence and the buildup of conventional forces, different views of German rearmament, problems posed by the absence of an integrated European defense effort, and conflicts between the U.S. and European members over out-of-area involvements. Thus, the continuing dispute about NATO burden-sharing can be seen to steam from differences in interests and perceptions about the goals, means, costs and benefits of activities undertaken by NATO collectively. Accordingly, no detailed burden-sharing formula has been specified or is likely to win acceptance either in principle or in practice[24].

[23] *Ibi*, p. 144.
[24] Cooper - Zycher, *op cit.*, p. v.

L'amministrazione Trump: il *burden sharing* fra retorica e realtà

Qual è stato l'impatto su questo scenario dell'arrivo di Donald Trump alla Casa Bianca? Al di là delle dichiarazioni di circostanza, l'elezione del *tycoon* newyorkese alla Presidenza degli Stati Uniti ha agitato parecchio le acque all'interno dell'Alleanza Atlantica. Nel congratularsi con il Presidente eletto e nel riaffermare la volontà dell'organizzazione di continuare a contare sulla collaborazione statunitense, l'attuale Segretario Generale, il norvegese Jens Stoltenberg, ha ritenuto opportuno osservare, fra l'altro, come la NATO sia stata importante per la sicurezza collettiva in Europa ma anche per gli Stati Uniti, «tanto che l'unica volta che è stato invocato l'articolo 5 per la difesa collettiva è stato dopo l'attacco all'America dell'11 settembre»[25]. Il ruolo del legame transatlantico è stato affermato anche dell'ex Segretario Generale, Rasmussen (in carica: 2009-2014), che, nel manifestare la sua convinzione che il Presidente Trump sarebbe stato molto diverso dal candidato Trump, si è detto certo di come il nuovo inquilino della Casa Bianca avrebbe saputo essere al fianco dell'Alleanza nelle sfide che essa è oggi chiamata ad affrontare «con mano ferma», in particolare quelle poste dalla Russia e dell'ISIS. Lo stesso Rasmussen ha tuttavia espresso chiaramente la convinzione che uno scollamento fra Stati Uniti ed Europa su questi punti rappresenterebbe «l'inizio della fine» per un'Alleanza che, sulla base della relazione transatlantica, «ha portato pace e prosperità senza precedenti agli Stati Uniti e all'Europa»[26].

Queste aperture di credito si collocano sullo sfondo delle dichiarazioni in cui Trump – in campagna elettorale e anche dopo

[25] D. Boffey - T. Helm, *Trump warned by Nato chief that 'going it alone is not an option'*, "The Guardian", 13.11.2016; S. Connolly, *Nato tells Donald Trump going it alone on defence is not an option*, "The Independent", 13.11.2016; D. Bilefsky, *NATO Chief 'Absolutely Confident' Donald Trump Will Maintain U.S. Role*, "The New York Times", 18.11.2016; E. Viebeck, *NATO Secretary General Projects Confidence after Call with Trump*, "The Washington Post", 18.11.2016.

[26] R. Olearchyk, *Ex-Nato chief offers recommendations for Trump*, "Financial Times", 9.11.2016; L. Brown, *Ex-Nato chief tells Trump to show Putin who's in charge within his first 100 days or face the 'beginning of the end' of the organisation*, "The Daily Mail", 10.11.2016; S. Khan, *Donald Trump must show 'strength' against Russia before 'beginning of the end', warns former Nato head*, "The Independent", 11.11.2016; *Former Nato chief optimistic on Trump's 'potential'*, 17.01.2017, http://euobserver.com/tickers/136556. Vale la pena di osservare come Rasmussen (fondatore e Presidente, dopo il suo ritiro dalla scena politica, della società di consulenza *Ramussen Global*) sia oggi Consigliere speciale del Presidente ucraino Petro Poroshenko.

l'insediamento – ha etichettato la NATO come una realtà «obsoleta», troppo concentrata sulla "minaccia da Est" e incapace di affrontare le nuove sfide che caratterizzano la scena internazionale (in primo luogo quella terroristica), adombrando la possibilità di un disimpegno di Washington dal sistema di sicurezza collettiva – in violazione delle previsioni dell'articolo 5 del Trattato nordatlantico – nel caso in cui gli alleati europei non decidano di "fare di più" per la loro sicurezza[27]. Sul futuro delle relazioni transatlantiche grava, quindi, ancora una volta, lo spettro del *burden sharing* e della capacità/volontà dei partner di raggiungere un compromesso intorno a tale questione. La domanda è: la "retorica abrasiva" di Trump (condivisa, anche se con toni più sfumati, da altri membri dell'amministrazione) rappresenta, oggi, un incentivo sufficiente a spingere i Paesi europei a onorare gli impegni di spesa assunti nel vertice di Newport (2014) e riaffermati lo scorso anno in quello di Varsavia[28]? In caso contrario, quale potrà essere la risposta statunitense, anche alla luce dei ripetuti (seppure ambigui) segnali distensivi che il Presidente ha inviato a Mosca e alla sua *leadership* e delle ovvie divergenze che esistono fra i due Paesi su una lunga serie di punti? Gli Stati Uniti "neo-isolazionisti" tratteggiati da alcuni osservatori e temuti dagli alleati europei, il Paese per cui – secondo Charles Krauthammer – «le relazioni internazionali sono collassate in

[27] T. Hains, *Trump: NATO Is Obsolete And Expensive, "Doesn't Have The Right Countries In It For Terrorism"*, "Real Clear Politics", 27.03.2016, http://www.realclearpolitics.com/video/2016/03/27/trump_europe_is_not_safe_lots_of_the_free_world_has_become_weak.html; S. Sherfinski, *Donald Trump questions NATO's usefulness in post-Cold War era*, "The Washington Times", 28.3.2016; M.R. Gordon - N. Chokshi, *Trump Criticizes NATO and Hopes for 'Good Deals' With Russia*, "The New York Times", 15.01.2017; *Trump worries Nato with 'obsolete' comment*, "BBC News", 16.01.2017, http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38635181; *Trump says NATO is obsolete but still 'very important to me'*, 16.01.2017, http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-obsolete-idUSKBN14Z0YO; J. Masters - K. Hunt, *Trump rattles NATO with 'obsolete' blast*, 17.01.2017, http://edition.cnn. com/2017/01/16/politics/donald-trump-times-bild-interview-takeaways.

[28] *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, 05.09.2014, *sub* 34, all'indirizzo internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_ 112964.htm; *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*, 09.07.2016, *sub* 33-34, all'indirizzo internet: http://www.nato.int/ cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

un gioco a somma zero»[29], sono davvero pronti a rompere una relazione con l'Europa che sino a oggi si è dimostrata vantaggiosa per tutti appellandosi al tema della "divisione del fardello"?

Il possibile ridimensionamento della presenza USA in Europa è destinato ad alimentare i timori di quanti, sino a oggi, sono stati i maggiori beneficiari dell'accresciuta tensione fra Mosca e Washington, primi fra tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale che, come la Polonia e le tre repubbliche baltiche, hanno visto il loro peso politico-militare crescere stabilmente (e considerevolmente) dopo lo scoppio della crisi ucraina. Negli ultimi mesi del suo mandato, Barack Obama ha aumentato in maniera significativa il numero di truppe statunitensi nella regione, seguendo in questo la politica già adottata dalla NATO. Anche se tale accresciuta presenza risponde soprattutto a una logica di *reassurance* e non rappresenta un effettivo deterrente alle iniziative russe, essa ha comportato un allontanamento importante dalla logica dell'*understretching* che aveva presieduto il mandato del quarantaquattresimo Presidente e si è tradotta, sul piano concreto, nel ritorno di Washington in un teatro – quello europeo – che sino allora aveva mostrato di considerare sostanzialmente secondario. Soprattutto nel corso del primo mandato, Obama, inoltre, non aveva fatto mistero di come il "ribilanciamento" degli oneri in seno all'Alleanza Atlantica costituisse una delle sue priorità. Una convinzione, questa, espressa chiaramente sin dal primo appuntamento del Presidente con i vertici dell'Alleanza, al summit di Strasburgo-Kehl, e rafforzata dall'esperienza in Libia del *leading from behind*, che alcuni commentatori hanno voluto vedere «come una "pietra miliare" per l'Alleanza Atlantica e un possibile modello per il futuro nella NATO», destinato a spianare la vita a una nuova «Alleanza post-americana»[30].

---

[29] C. Krauthammer, *Trump's Foreign-Policy Revolution*, "The National Review", 26.01.2017. Sull'ambiguità del (presunto) isolazionismo trumpiano cfr., fra gli altri, K. Sengupta, *This is what Trump's 'America First' foreign policy will look like – and it's very confusing*, "The Independent", 23.01.2017; S. Kinzer, *Trump to walk America's perpetual imperialist-isolationist tightrope*, "The Hill", 27.01.2017; D. Smith, *Despite 'America First' slogan, Donald Trump isn't really an isolationist*, "International Business Times", 31.01.2017.

[30] E. Hallams - B. Schreer, *Towards a 'Post-American' Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya*, "International Affairs", vol. 88 (2012), n. 2, pp. 313-27. Cfr. anche A. Krieg, *Externalizing the Burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East*, "International Affairs", vol. 92 (2016), n. 1, pp. 97-113. Per il testo delle dichiarazioni di Obama al termine del vertice di Strasburgo-Kehl cfr. *The*

La convinzione che gli Stati Uniti stessero facendo «più della loro parte» (*more than of its fair share*) nel contribuire alla sicurezza europea è rimasta sino alla fine una solida convinzione dell'amministrazione democratica, riaffiorando anche alla vigilia del vertice di Varsavia[31]. Essa non rappresenta, quindi, una prerogativa dell'attuale inquilino della Casa Bianca né del suo *entourage*. Si tratta di una posizione coerente con l'enfasi che l'amministrazione Obama ha rivolto fin dal suo insediamento alla dimensione interna della propria azione e che ha ispirato la politica di ripiegamento da essa perseguita sulla scena internazionale. È stato osservato, a questo proposito, come anche il multilateralismo, cui si sarebbe ispirata la sua azione, avrebbe avuto, alle sue radici, la volontà di ripartire – alleggerendolo – il fardello dell'impegno statunitense[32]. In generale, il ritorno della dimensione valoriale al centro della narrazione politica statunitense è stato, per molti aspetti, un riflesso dell'atteggiamento essenzialmente pragmatico che ha presieduto alle scelte di Obama. Come è stato osservato, in ambito internazionale, il Presidente non ha mai pensato in termini «genuinamente strategici». Negli anni della sua amministrazione non si è assistito all'emergere di una "dottrina", quanto meno intesa come sistema di correlazione rigorosa fra i mezzi e i fini perseguiti in materia di politica estera[33]. Piuttosto, l'azione dell'amministrazione sembra essersi concentrata su un unico macro-obiettivo – l'*understretching* – perseguito con strumenti diversi secondo le circostanze. È così, ad esempio, che la ritrovata centralità del *soft power* si è accompagnata ai richiami rivolti ad alleati e partner per una più equilibrata ripartizione delle spese militari o per

President's News Conference in Strasbourg, 04.04.2009, all'indirizzo internet: http://www.presidency. ucsb.edu/ws/?pid=85959.

[31] *Burden sharing woes to cloud Obama's trip to NATO summit*, 06.07.2017, http://www.reuters.com/article/us-nato-summit-obama-idUSKCN0ZM2KX; sul carattere essenzialmente rituale degli appelli di Obama al *burden sharing* cfr., invece, J. Lindley-French, *Warsaw: NATO's vital, lame duck summit*, "Aspenia", 12.06.2016.

[32] In questo senso cfr., ad es., R. Jackson - C.-K. Tsui, *War on Terror II. Obama and the Adaptive Evolution of U.S. Counterterrorism*, in M. Bentley - J. Holland (eds), *The Obama Doctrine: A Legacy of Continuity in US Foreign Policy?*, Abingdon-New York, 2017, pp. 70-83. In una prospettiva diversa ma raggiungendo conclusioni sostanzialmente convergenti cfr. quanto osservato in precedenza da C. Vik, *Moral Responsibility, Statecraft and Humanitarian Intervention. The US Response to Rwanda, Darfur, and Libya*, Abingdon-New York, 2015.

[33] C. Dueck, *The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today*, New York, 2015.

l'assunzione di maggiori responsabilità nelle rispettive aree d'interesse[34]. Se è, quindi, vero che il dibattito sul *burden sharing* all'interno della NATO «è vecchio quanto l'alleanza stessa», «[c]on Obama esso avrebbe conosciuto nuova vita»

> in particolare dopo l'intervento in Libia del 2011 in seguito al quale Obama avrebbe accusato gli europei – Gran Bretagna e Francia su tutti – di agire come *free rider*, che sfruttano gli impareggiabili mezzi militari degli Stati Uniti per sostenere e intraprendere operazioni di cui non si fanno pienamente carico. Un'accusa, questa, particolarmente forte soprattutto in un momento in cui veniva esplicitato il desiderio dell'amministrazione Obama di delegare responsabilità e oneri ai propri partner, riducendo l'esposizione internazionale degli Stati Uniti[35].

Da questo punto di vista, la politica estera dell'amministrazione Trump potrebbe tradursi in una sorta di paradossale "ritorno al passato", con il rilancio da parte di Washington di quello che era stato uno dei *leitmotiven* della precedente amministrazione. D'altro canto, come accaduto nel caso di Obama, la possibilità di perseguire in modo coerente la strategia "neo-isolazionista" del nuovo Presidente si lega anzitutto alla configurazione che il sistema internazionale assumerà nei prossimi anni. In particolare, la possibilità di un concreto disimpegno di Washington dagli affari europei si lega alla sua capacità di raggiungere un compromesso accettabile con Mosca. Anche in tema di *détente* con la Russia la posizione dell'attuale amministrazione non appare molto diversa dal *reset* che ha caratterizzato i primi anni dell'amministrazione Obama o dallo spirito di collaborazione che aveva animato l'insediamento di George W. Bush nel 2001. Al momento non è, però, facile dire quanto lontano questa *détente* potrà spingersi. Il Congresso (repubblicano ma non "amico" del *tycoon* newyorkese) giocherà un ruolo importante nel definire i dettagli del riavvicinamento, così come ha giocato un ruolo importante nel mettere fuori gioco alcune delle figure scelte dal Presidente come collaboratori e considerate troppo vicine a Mosca. La vicenda dell'ex Consigliere per la Sicurezza Nazionale, Michael Flynn, costretto alle dismissioni in seguito ai contatti avuti con l'Ambasciatore

[34] Per un approfondimento di queste idee ci si permette di rinviare a G. Pastori, *Il presidente e i «valori americani». Gli Stati Uniti e il loro spazio nel mondo*, in P. Magri (a cura di), *Il mondo di Obama. L'America nello scenario globale*, Milano, 2016, pp. 149-171.

[35] M. Del Pero, *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Milano, 2017, p. 69.

russo a Washington intorno al delicato tema delle sanzioni imposte a Mosca dopo lo scoppio della crisi ucraina, è indicativo di come – su un tema tanto sensibile – i passi di Trump siano soggetti a uno scrutinio attento e puntiglioso. Il fatto che un personaggio dichiaratamente anti-trumpiano come il Senatore dell'Arizona John McCain sia oggi alla guida della commissione Forze Armate e sia attivamente impegnato nella campagna pro-Ucraina è solo un elemento a conferma di tale fatto.

Altro elemento che rischia di mettere in discussione la *détente* trumpiana è la divergenza degli interessi geopolitici fra Mosca e Washington. Il confronto fra Russia e Stati Uniti si gioca solo in parte sul teatro europeo, sia in termini d'immagine, sia di contenuti. Con l'arrivo di Trump alla Casa Bianca, sulla questione Ucraina (che nel teatro europeo rimane il principale punto di divergenza fra Mosca e Washington) sembra essere sceso un velo di riserbo. La Siria e la questione della lotta al sedicente Stato Islamico (che Trump ha posto al centro della sua campagna elettorale e delle critiche mosse all'Alleanza Atlantica) sembrano, invece, essersi imposte come un'importante cartina di tornasole delle relazioni fra Stati Uniti e Russia. La composizione diplomatica che si riuscirà a trovare per la crisi siriana rappresenterà una cartina di tornasole egualmente importante per comprendere quanto Trump e Vladimir Putin siano pronti a sacrificare, dei loro interessi regionali, sull'altare della normalizzazione dei rapporti fra i rispettivi Paesi. Significativamente, proprio intorno al dossier siriano sembra essere emersa una serie di tensioni che hanno messo in discussione la possibilità di un incontro a breve termine fra Trump e Putin, dato per imminente al momento del primo scambio di telefonate fra i due leader, alla fine di gennaio. L'attivismo dimostrato da Mosca in altri scenari del Grande Medio Oriente (primi fra tutti l'ostentato invio dell'ammiraglia della flotta russa, la portaerei *Admiral Kuznetsov*, nelle acque della Libia, sempre a gennaio, e il *battage* offerto alla visita pagata all'unità dell'uomo forte del governo di Tobruk, Khalifa Haftar, già ospite a Mosca nei mesi precedenti) ha aperto un altro fronte di tensione con la Casa Bianca, specie alla luce delle aspettative che l'insediamento di "The Donald" ha destato intorno a un rinnovato attivismo degli Stati Uniti per la ricerca di una soluzione alla crisi che continua ad attanagliare il Paese[36].

[36] Sui vari aspetti cfr., fra gli altri, J. Barigazzi - D.M. Herszenhorn, *Russia's 'crescent of instability' spreads west*, "Politico", 03.02.2017, http://www.politico.eu/article/russia-crescent-of-instability-spreads-west-libya-khalifa-haftar-migration-refugees-syria-putin;

Infine, il tema delle spese per la Difesa è emerso recentemente come terzo punto di frizione. Le dichiarazioni di Trump sulla necessità, per gli Stati Uniti, di rafforzare il proprio potenziale nucleare, unite al deciso aumento del bilancio per la Difesa, hanno sgombrato il campo da ogni ambiguità intorno a quella che sarà la politica militare del nuovo Presidente. Parallelamente, esse hanno sgombrato il campo dai timori di una politica di *appeasement* troppo spinta specie nei confronti di quelli che, negli ultimi anni, si sono imposti come i principali *competitor* di Washington sulla scena internazionale, ovvero Russia e Cina. Anche su questo punto, Trump si presenta più come un elemento di continuità che di rottura rispetto a una certa tradizione "muscolare" della politica estera statunitense. La cosa non deve stupire. In campagna elettorale, Trump aveva più volte indicato nell'aumento delle spese per la Difesa una delle chiavi per "fare l'America di nuovo grande". Sempre Trump, nella scelta dei suoi più stretti collaboratori, ha deciso in più occasioni di appoggiarsi a figure che – per scelta politica o estrazione professionale – non hanno mai nascosto il loro favore a un rafforzamento delle capacità militari statunitensi. Le reazioni internazionali non si sono fatte attendere, in particolare da parte di Mosca, sebbene proprio la Russia, negli scorsi mesi, abbia manifestato per prima la volontà di ammodernare il suo arsenale nucleare e, in passato, abbia ventilato l'ipotesi di adottare una dottrina di *first strike* al fine di compensare la sua presunta inferiorità rispetto alla capacità operative occidentali. Anche in questo campo, non stupisce, quindi, che davanti alle prime divergenze concrete la *détente* invocata dal candidato Trump abbia iniziato a mostrare la corda. Come altri aspetti della proposta politica del Presidente, la promessa di un *reset* dei rapporti con il Cremlino rappresenta, infatti, più una petizione

C. Lynch, *Trump Administration Poised to Collide With Russia Over Syrian Chemical Weapons*, "Foreign Policy", 24.02.2017; G. Hellman, *Trump team not considering closer cooperation with Russia in Syria*, "Politico", 13.03.2017, http://www.politico.com/tipsheets/morning-defense/2017/03/trump-team-not-considering-closer-cooperation-with-russia-in-syria-219180; Y. Faruki, *Libya Could Be the Trump Test for US-Russia Cooperation in the Middle East*, "The Georgetown Security Studies Review", 22.03.2017. Sul rilancio del ruolo di Washington in Libia cfr. J. Pack - N. Mason, *A Trumpian Peace Deal in Libya?*, "Foreign Affairs", 10.01.2017, http://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2017-01-10/trumpian-peace-deal-libya. La scena libica è stata peraltro identificata anche come quella di possibile maggiore collaborazione fra Mosca e Washington; in questo senso cfr., ad es., L. Bershidsky, *Watch Libya for the First Sign of Trump-Putin Collaboration*, "Forbes", 03.02.2017.

di principio che il prodotto di una reale valutazione di quanto unisce o divide Mosca e Washington. In questo senso, anche il modo in cui sarà gestita la questione nucleare potrà fornire indicazioni utili per comprendere se vi siano e quali possano essere gli spazi per un'effettiva convergenza strategica fra Stati Uniti e Russia.

In tutto ciò, quale può essere il futuro dell'Alleanza Atlantica? Alle prese con le tensioni che oppongono i Paesi della "trazione orientale" e quelli del "fronte sud", l'Alleanza potrebbe forse trovare nella *détente* trumpiana la via al ribilanciamento dei suoi compiti che avrebbe dovuto costituire il primo punto dell'agenda del deludente vertice di Varsavia. In un'ottica di medio/lungo periodo, l'arrivo di Trump alla Casa Bianca potrebbe, quindi, paradossalmente, avere un effetto stabilizzante sui problemi attuali dell'Alleanza. Rimane aperto il punto di quale potrà essere la risposta di chi ha fatto, a suo tempo, della scelta di aderire all'Alleanza lo strumento per costruire un legame privilegiato con Washington e che ora vede la presidenza Trump come una minaccia alla sua rendita di posizione. Non stupisce che, qualche giorno prima dell'insediamento, diciassette leader dei Paesi dell'Europa centro-orientale abbiano indirizzato al nuovo Presidente una lettera aperta (datata 9 gennaio e pubblicata il giorno seguente sul *Washington Post*), invitandolo a riconsiderare la sua politica nei confronti della Russia e affermando, fra l'altro, che porre fine alle sanzioni contro Mosca e accettare la divisione dell'Ucraina «would demoralize those seeking a Euro-Atlantic orientation for that country [...] destabilize our Eastern neighbourhood economically and give heart to extremist, oligarchic and anti-Western elements there»[37].

Altro punto che rimane aperto è quello della volontà/capacità della nuova amministrazione di continuare a svolgere la funzione di compensazione sinora svolta fra le istanze nazionali che si esprimono nell'Alleanza. Sia l'esperienza storica, sia le vicende recenti dimostrano come la capacità della NATO di esprimere una posizione comune dipenda, in buona misura, dalla capacità/volontà di Washington di agire come centro di mediazione fra le diverse spinte che la attraversano. La rinuncia a esercitare questa funzione – più che qualsiasi considerazione

[37] G. Gotev, *Former Eastern EU leaders warn Trump on Russia*, 11.01.2017, http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/ex-eu-leaders-ask-trump-to-not-improve-relations-with-russia; il testo della lettera è reperibile all'indirizzo internet http://www.washingtonpost.com/r/2010-2019/WashingtonPost/2017/01/10/Editorial-Opinion/Graphics/Letter_to_Trump.pdf?tid=a_inl.

in materia di *burden sharing* – rischia di essere il vero problema di un Trump "astensionista" sui temi della NATO e della difesa collettiva.

Considerazioni conclusive

Negli scorsi mesi, le dichiarazioni rilasciate da Trump hanno sollevato timori sulla volontà del Presidente eletto di allentare in qualche modo gli attuali rapporti fra Stati Uniti ed Europa. In campo economico, l'orientamento protezionista espresso nell'uscita dal trattato commerciale trans-Pacifico (TPP) e nella volontà di rinegoziare le clausole del NAFTA hanno gettato una pesante ombra sul futuro del TTIP. In campo politico-militare, le affermazioni sul carattere obsoleto della NATO e l'idea di "fare pagare di più" agli alleati europei la protezione dell'ombrello americano hanno spinto qualcuno a ipotizzare l'emergere di un vuoto di potere destinato in modo pressoché "naturale" a essere colmato dall'attivismo della Russia "neo-imperiale" di Vladimir Putin. A coronamento di ciò, il timore che la vittoria del *tycoon* newyorkese possa dare alimento alle forze populiste e antisistemiche che negli ultimi anni si sono affermate in buona parte del continente. Dal punto di vista europeo, i sentimenti nei confronti sia del Trump candidato sia del Trump Presidente sono stati ambigui. Ammirato dalle destre e negli ambienti sovranisti, è stato criticato pesantemente negli ambiti più "istituzionali", che in taluni casi avevano espresso apertamente il loro favore nei confronti della rivale democratica nei mesi della campagna elettorale. I commenti del Presidente della Commissione Europea, Juncker, sulla mancanza di competenza internazionale di Trump e sulla campagna «disgustosa» che lo avrebbe portato alla Casa Bianca, nella loro irritualità, sono sintomo del disagio con cui il mondo politico al di qua dell'Atlantico guarda a una figura difficile da inquadrare con le categorie europee.

La domanda che sporge spontanea è, quindi: esiste davvero una "minaccia Trump" che grava sull'Europa? Come osservato sopra, è sensato pensare che la nuova amministrazione (come, d'altra parte, hanno fatto quelle che l'hanno preceduta) procederà in un riposizionamento di Washington rispetto all'insieme dei suoi impegni globali e questo, per l'Europa, non sarà privo di ricadute; difficilmente, però, la portata di tali ricadute potrà essere veramente traumatica. L'allentamento del legame fra Stati Uniti ed Europa risponde a una logica di lungo periodo, che esprime – in ultima analisi – la graduale perdita

di centralità del Vecchio Continente seguita al termine della Guerra Fredda. Da questo punto di vista, i timori seguiti al successo di Trump riflettono quelli che (con la sola notevole eccezione di Barack Obama, almeno nelle prime fasi del suo mandato) hanno accompagnato il successo di tutti i suoi predecessori dal 1992 in poi. Anche in materia di sicurezza collettiva (l'ambito nel quale sono stati espressi i timori maggiori), le posizioni del nuovo Presidente non si allontanano molto – nella sostanza se non nella forma – da quelle di chi lo ha preceduto, per cui i temi del *burden sharing* e della funzionalità dell'Alleanza si sono presentati come i veri snodi della relazione di sicurezza fra le due sponde dell'Atlantico.

D'altra parte, se, con ogni probabilità, l'insediamento dell'amministrazione Trump non si tradurrà nell'emergere in Europa del tanto temuto vuoto di potere, esso rappresenta, comunque, una sfida importante per il Vecchio Continente. In ambito NATO, Stati Uniti meno presenti offrono la possibilità di un ribilanciamento degli equilibri interni. Allo stesso tempo, essi significano minore possibilità – per quanti lo hanno fatto sinora – di sfruttare la sponda offerta da Washington per rafforzare la propria posizione rispetto ai partner continentali. Anche in ambito UE, dunque, l'evoluzione dello scenario politico USA può avere importanti conseguenze. Da questo punto di vista, non stupisce che gli ultimi mesi siano stati caratterizzati da un certo attivismo nel campo della c.d. "Europa della Difesa", sia a livello di singoli Stati, sia di Unione nel suo complesso. Da sempre campo sensibile per ricadute che ha in tema di sovranità nazionale, quello della Difesa appare – nelle parole del Trump candidato – l'ambito in cui il possibile ripiegamento USA rischia avere le ricadute maggiori. È forse presto per dire se l'attuale attivismo sia destinato a durare. Certo è che – almeno in questo ambito – la "minaccia Trump" è servita almeno da spunto di riflessione per un'Europa che, spesso, sembra ancora interrogarsi su ciò che intende fare davvero "da grande".

Ritorno all'Anglosfera? Una prospettiva storica sui rapporti tra Gran Bretagna e Stati Uniti al tempo di Trump

di Davide Borsani

Abstract *– The outcome of the Brexit referendum and the election of Donald Trump as the 45th President of the United States laid the foundation for the strengthening of the Anglo-American special relationship in the name of the principle of national sovereignty and in presence of a shared strategic threat – the Islamic international terrorism. When the British Prime Minister, Theresa May, announced the return to Global Britain, the first countries rushing to her support were the former Imperial Dominions, particularly Australia, Canada and New Zealand, now allies and partners of the United States through security treaties and free trade agreements. Moreover, for cultural and personal reasons, President Trump seems to have an Anglophile bias. The United States and Great Britain, thus, have decided to start bilateral talks in order to reach a free trade agreement, which would have a strong political meaning. In a transitional phase for the international system, the convergence between Great Britain, the United States, Australia, Canada and New Zealand, which form together the Anglosphere, can be also a positive factor for the West as a whole.*

Nel 1956, a distanza di nove anni dall'inizio della stesura, fu dato alle stampe il primo volume di *A History of the English-Speaking Peoples*, un'opera composta da quattro tomi la cui firma portava il celebre nome di Sir Winston Churchill, da pochi mesi dimessosi dalla carica di Primo Ministro del Regno Unito. Churchill, che esattamente dieci anni prima nel famoso discorso di Fulton, in Missouri, aveva definito «speciale» il rapporto tra Londra e Washington, nella *Prefazione* enfatizzava il «senso di fratellanza» che univa i popoli di lingua inglese «su ambo le sponde dell'Atlantico e attraverso il *Commonwealth of Nations* britannico», i quali «traggono dall'Inghilterra le loro origini, la loro lingua e molte delle loro istituzioni», come la democrazia, la libertà economica e lo stato di diritto. A Churchill premeva sottolineare, inoltre, come il cuore di questa fratellanza risiedesse soprattutto nella *special relationship* anglo-americana, forgiata da due guerre mondiali

– in particolare la Seconda – che resero «più consapevoli» i due Paesi, soprattutto la nuova superpotenza americana, del loro «comune dovere verso la razza umana» nell'«influenzare significativamente il destino del mondo»[1].

Quanto affermava Churchill, a onor del vero, altro non era che una versione aggiornata ai nuovi rapporti di potenza del concetto di pananglismo, emerso nel dibattito pubblico a cavallo tra Ottocento e Novecento proprio nel momento in cui i governi di Gran Bretagna e Stati Uniti consumavano il *Great Rapprochement* dopo oltre un secolo di rivalità[2]. Il pananglismo fu particolarmente promosso dall'*Anglo-American League,* nata nell'estate del 1898, proprio mentre gli Stati Uniti combattevano contro la Spagna nella guerra per Cuba e le Filippine. Un pananglismo, questo, che consisteva nell'unione dei popoli anglofoni in nome di una comune tradizione culturale e volta alla promozione degli «stessi ideali di libertà e umanità» in tutto il mondo «nell'interesse della civilizzazione e della pace»[3].

Il neologismo "Anglosfera", comparso in letteratura nell'ultimo ventennio, rappresenta la naturale evoluzione del pananglismo. Tuttavia, anche a causa della "giovane" età, i suoi limiti concettuali risultano ancora molto imprecisi: quali Paesi includere, ad esempio, e perché[4]? In una prospettiva storica, culturale e geopolitica, le riflessioni di un giovane autore, Srdjan Vucetic, meritano, a giudizio di chi scrive, un'attenta valutazione. Partendo dall'assunto, questo sì generalmente condiviso in storiografia, che i Paesi dell'Anglosfera ruotano intorno all'eredità imperiale della Gran Bretagna, secondo Vucetic al fianco

[1] W.S. Churchill, *A History of the English-Speaking Peoples*, Vol. I: *The Birth of Britain*, New York, 2005, pp. 23-23, ePub edition.

[2] Cfr. I. Adams, *Brothers Across the Ocean. British Foreign Policy and the Origins of the Anglo-American 'Special Relationship' 1900-1905*, Londra-New York, 2005.

[3] La *League* nacque in luglio a Londra con la seguente dichiarazione: «Considering that the peoples of the British empire and the United States are closely allied by blood, inherit the same literature and laws, hold the same principles of government, recognise the same ideals of freedom and humanity in the guidance of their national policy and are drawn together by strong common interests in many parts of the world, this meeting is of the opinion that every effort should be made in the interests of civilization and peace to secure the most cordial and constant co-operation on the part of the two nations». Si veda "Los Angeles Herald", vol. 25, n. 287, 14.07.1898.

[4] Cfr., tra gli altri, L. Bellocchio, *Anglosfera. Forma e forza del nuovo pananglismo*, Genova, 2006; J.C. Bennett, *The anglosphere challenge: why the English-speaking nations will lead the way in the twenty-first century*, Lanham, MD, 2004; A. Roberts, *A History of the English-speaking peoples since 1900*, New York, 2006.

della «duratura alleanza» anglo-americana troviamo Australia, Canada e Nuova Zelanda, i quali, mentre «ottenevano sempre più sovranità dalla Gran Bretagna» nel corso del XX secolo, hanno intrattenuto rapporti via via più stretti con gli Stati Uniti per compensare il declino della madrepatria. L'eredità di questo processo ha oggi formato un *network* di relazioni privilegiate, seppur per diversi gradi, tra questi Paesi, i quali, secondo Vucetic, costituiscono un'unica «entità imperiale, internazionale, transnazionale e di civiltà all'interno della società globale»[5]. In altri termini, l'Anglosfera sarebbe eredità diretta, per citare Niall Ferguson, della «anglobalizzazione» concretizzatasi con l'espansione mondiale dell'Impero britannico[6]. I valori liberali associati all'eredità imperiale di Londra, perciò, rappresenterebbero le fondamenta dell'Anglosfera.

Il *network* dell'Anglosfera

Il *core,* anzitutto per tradizione e potenza, di questa rete tra i Paesi anglofoni è senz'altro rappresentato dalla *special relationship* tra Gran Bretagna e Stati Uniti, i cui rapporti, quantomeno a livello diplomatico, sono comunque sempre stati interessati, per dirla con l'ex Segretario di Stato Henry Kissinger, da «alti e bassi»[7], anche nella fase di apogeo dell'alleanza tra il 1940 e il 1945[8]. La comune lingua inglese e numerose tradizioni condivise, in primo luogo culturali, non hanno difatti mai adombrato le logiche della politica internazionale e della *Realpolitik,* volte al perseguimento del "sacro egoismo" dell'interesse nazionale. In altri termini, le politiche estere di Londra e Washington non sempre hanno perseguito il medesimo obiettivo, anche considerando la diversa posizione ricoperta dai due Paesi all'interno del sistema internazionale. I casi sono innumerevoli e attraversano

[5] S. Vucetic, *The Anglosphere. A Genealogy of a Racialized Identity in International Relations*, Stanford, CA, 2011, pp. 1-2.

[6] N. Ferguson, *Impero. Come la Gran Bretagna ha fatto il mondo moderno*, trad. it., Milano, 2009.

[7] H. Kissinger, *Reflections on a Partnership: British and American Attitudes to Postwar Foreign Policy*, "International Affairs", vol. 58 (Autumn, 1982), n. 4, pp. 571-587.

[8] D. Reynolds, *Rethinking Anglo-American Relations*, in "International Affairs", vol. 65 (Winter, 1988-1989), n. 1, pp. 89-111.

trasversalmente le diverse epoche storiche[9]. Ciononostante, come affermato da Alan Dobson, se si allarga la prospettiva è possibile osservare che, al netto delle divergenze, «i due Paesi condividono una serie di verità», come «la necessità di una sana economia mondiale contraddistinta da una certa dose di libertà che sia compatibile con la stabilità», dimostratasi «resiliente sia in pace che in guerra e che, nel lungo termine, ha contribuito a formare mentalità simili [nell'affrontare] i principali problemi» che hanno afflitto il sistema internazionale, anzitutto la minaccia posta dal militarismo tedesco, dal nazifascismo e dal comunismo sovietico[10].

L'architettura dell'attuale sistema è un'evoluzione di ciò che Gran Bretagna e Stati Uniti elaborarono durante le fasi finali della Seconda Guerra Mondiale e nell'immediato Dopoguerra. Si pensi, ad esempio, all'ordine economico mondiale fondato sul principio del *free market*, frutto dell'accordo raggiunto dall'inglese John Maynard Keynes e dall'americano Harry Dexter White dopo un (difficile) negoziato alla Conferenza di Bretton Woods nel 1944[11]. Un accordo, questo, che nel corso degli anni ha portato alla costituzione di istituzioni-pilastro del sistema odierno come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e l'Organizzazione Mondiale del Commercio. Oppure alla formazione nel 1949 dell'Alleanza Atlantica, nata sotto la spinta del Ministro degli Esteri britannico, Ernest Bevin, al fine di «organizzare e consolidare le forze spirituali insite nella civiltà occidentale» (la *spiritual federation of the West*)[12] e divenuta NATO nel 1952, che, per quarant'anni, ha assicurato la pace in Europa di fronte alla minaccia del comunismo. Un'Alleanza che, una volta dissoltasi l'Unione Sovietica, è resistita alla fine del bipolarismo e ha cercato di adattarsi alla nuova volatilità della sicurezza internazionale mutando, almeno in parte, la propria natura originaria[13]. La NATO, ha affermato nel febbraio 2017

[9] Cfr., tra gli altri, R. Ovendale, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century*, New York, 1998.

[10] A.P. Dobson, *Anglo-American relations in the twentieth century. Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers*, Londra-New York, 1995, p. 10.

[11] Cfr. B. Steil, *La battaglia di Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White e la nascita di un nuovo ordine mondiale*, trad. it., Roma, 2015.

[12] Cit. in M. Longden, F*rom 'Hot War' to 'Cold War': Western Europe in British Grand Strategy, 1945-1948*, in M.F. Hopkins - M.D. Kandiah - G. Staerck (eds), *Cold War Britain, 1945-1964. New Perspectives*, New York, 2003, pp. 111-126.

[13] Sulle ragioni della resilienza della NATO, cfr. L. Ratti, *International Relations Theory and NATO's Post-Cold War Path: an Ongoing Debate*, "Quaderni del

il neo Vice-presidente americano, Mike Pence, ha incarnato e incarna tuttora i «nobili ideali» come «la libertà, la democrazia, la giustizia e lo stato di diritto»[14], che, non a caso, Churchill aveva identificato come valori fondanti della civiltà dei popoli di lingua inglese[15].

Se Sir Winston, anche per ragioni personali[16], era particolarmente sostenitore e promotore dell'alleanza tra Stati Uniti e Gran Bretagna, all'indomani del Secondo Dopoguerra ben sapeva pure che il ruolo internazionale di Londra non poteva certo esaurirsi nella *special relationship*. Un forte legame con Washington era sì di vitale importanza per la sopravvivenza della potenza britannica, ma restava altresì necessario coltivare forti rapporti con l'Impero e, in particolare, con i *Dominion* "bianchi", anche alla luce del cruciale sostegno che questi avevano fornito a Londra sia in ambito economico negli anni tra le due guerre – il sistema delle preferenze imperiali[17], sia in quello militare nel corso dei due conflitti mondiali – a partire dai contributi in termini di uomini tra il 1939 e il 1945[18]. I rapporti con l'Australia, la Nuova Zelanda e il Canada, dunque, costituivano un'altra fondamentale direttrice della politica estera britannica nella visione churchilliana[19]. Nel

Dipartimento di Scienze Politiche", a. VII (2017), n. 11, pp. 85-110.

[14] US Department of Defense, *Pence Outlines 'Unwavering' U.S. Commitment to NATO*, 18.02.2017, http://www.defense.gov/News/Article/Article/1088211/pence-outlines-unwavering-us-commitment-to-nato.

[15] Carlo Maria Santoro ha scritto della «idea prima di un "Sistema Atlantico" a conduzione anglo-americana (ma con un "primato" statunitense), attorno al quale raccogliere il resto del mondo, secondo le regole non scritte dell'"interdipendenza" economica e della "sicurezza", nazionale o collettiva». Cfr. C.M. Santoro, *La perla e l'ostrica. Alle fonti della politica globale degli Stati Uniti*, Milano, 1987; M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016, pp. 267-273.

[16] La madre, Jeanette Jerome, era americana. Nata a Brooklyn nel 1854, si sposò vent'anni più tardi con Lord Randolph Churchill presso l'Ambasciata britannica in Francia. Morì a Londra nel 1921.

[17] J. Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World System 1830-1970*, New York, 2009, pp. 434-439.

[18] Cfr. A. Jackson, *The British Empire and the Second World War*, Londra-New York, 2011, in particolare pp. 53-176 e 463-512.

[19] Benché anche il Sudafrica fosse considerato al tempo come *white Dominion,* la sua evoluzione storica non consente in questa sede, a giudizio di chi scrive, un parallelismo con il percorso di Canada, Nuova Zelanda e Australia. Inoltre, è stato utilizzato il termine "direttrice" anziché "cerchio" per non incorrere nella sovrapposizione tra il primo e il secondo dei *three majestic circles* – quello del *Commonwealth* e degli *English-Speaking countries* – esposti da Churchill nel discorso del 1948 di Llandudno, Galles,

Secondo Dopoguerra, con l'indipendenza ormai ottenuta, da un lato questi ex *Dominion* ribadirono la fedeltà a Londra mantenendo come proprio Capo di Stato il monarca britannico e dall'altro si aprirono alla potenza statunitense partecipando al sistema di sicurezza incentrato sul perno anglo-americano. Ad esempio, nel 1948 Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Canada firmarono un importante accordo per la collaborazione nell'ambito dell'*intelligence,* poi denominato *Five Eyes Agreement,* che, considerata la posizione geografica e internazionale delle parti contraenti, avrebbe "osservato" l'intero globo. Un accordo che è tutt'oggi in vigore al pari del trattato di alleanza firmato nel 1951 da Stati Uniti, Nuova Zelanda e Australia volto al contenimento del comunismo (ANZUS) e che, come nel caso della NATO, si è evoluto per far fronte alle nuove minacce e sfide[20]. Ancora in vigore, inoltre, è il *Five Power Defence Arrangement*, siglato nel 1971 da Regno Unito, Nuova Zelanda, Australia più Singapore e Malesia per una cooperazione nel settore della difesa che, naturalmente, vede nel nucleo dei Paesi anglofoni il *security provider*.

La terza direttrice che identificò Churchill per la politica estera britannica del Secondo Dopoguerra fu quella dell'Europa. Per storia e geografia, il Regno Unito non avrebbe potuto né dovuto disimpegnarsi dal Vecchio Continente per evitare di subirne passivamente le ripercussioni. Tanto nel breve quanto nel lungo periodo, i legami geopolitici tra le isole britanniche e il continente europeo avrebbero avuto un impatto sulla sicurezza e sulla prosperità del Regno Unito. Il coinvolgimento di Londra negli affari europei, tuttavia, non implicava, secondo Churchill, il dover sposare il processo di integrazione

---

pur mantenendo la visione complessiva dello statista britannico. Cfr. M. Parsons, *New Directions in British Foreign Policy?*, in M. McNaught (ed), *Reflections on Conservative Politics in the United Kingdom and the United States. Still Soul Mates?*, Lanham, MD, 2012, pp. 45-62; sui *three majestic circles*, cfr. M. de Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in O. Barié (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna, 1988, pp. 9-113.

[20] Ad esempio, nel contesto della *Global War on Terror,* l'ex Primo Ministro australiano, John Howard, invocò il trattato del 1951 per motivare il sostegno diplomatico e militare di Canberra a Washington. Di recente, la Dichiarazione di Wellington firmata nel 2010 da Stati Uniti e Nuova Zelanda ha ribadito l'utilità dell'alleanza, anzitutto al cospetto della sfida cinese. Cfr. B. Vaughn - T. Lum, *Australia: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Washington, DC, dicembre 2015, pp. 7-8; M.J. Green - Z. Cooper - P. Dean - B. Taylor, *ANZUS must pivot to Asia*, "The Sidney Morning Herald", 14.07.2015.

avviato con la Dichiarazione Schuman (1950), ancor meno se questo fosse stato di natura federale come auspicato dal Manifesto di Ventotene scritto tra il 1941 e il 1944. In questo senso, sarebbe fuorviante utilizzare la figura, «il coraggio» e «la visione» dell'ex Primo Ministro britannico per sostenere, come fatto nel 2013 dall'allora Presidente della Commissione Europea, Miguel Barroso, la necessità di una maggiore integrazione comunitaria[21]. Come lo stesso Churchill scrisse in tempi non sospetti, nel 1930, sulle pagine del *Saturday Evening Post,* i britannici «non vedevano nient'altro che del buono e speranza in una più ricca, più libera, più soddisfatta comunanza europea. Ma noi abbiamo il nostro sogno e il nostro compito. Noi siamo con l'Europa, ma non parte di essa. Vi siamo legati, ma non ne siamo compromessi. Vi siamo interessati e associati, ma non ne siamo assorbiti»[22]. È insomma vero che Churchill sostenne la creazione di un'Europa unita e in pace, ma come partner e alleata di Gran Bretagna e Stati Uniti, cosicché Londra, sgravata dagli oneri continentali, potesse volgere la sua attenzione al mondo preservando la sua influenza sistemica[23].

Le tre direttrici churchilliane non resistettero immutabili al corso dei decenni e, soprattutto, al declino della potenza della Gran Bretagna. Come è noto, la crisi di Suez del 1956 pose fine ai sogni di *grandeur* imperiale, spingendo Londra a ripiegare su un più modesto ruolo di *junior partner* al fianco degli Stati Uniti. Come dichiarato dall'ex Ministro degli Esteri, Douglas Hurd: «Un *junior partner* non può dettare la linea politica della *partnership*; non può avere nemmeno potere di veto. Il *junior partner* ha comunque il diritto di porre domande, di fare pressioni affinché queste siano pienamente prese in considerazione e di insistere per avere risposte razionali»[24]. La crisi del-

[21] J.M.D. Barroso, *From 1946 till today – a European success story. Why leadership matters*, Zurigo, 08.11.2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-900_en.htm?locale=en. Il sito dell'Unione Europea annovera Churchill tra i suoi Padri Fondatori al fianco, tra gli altri, di Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Jean Monnet e Robert Schuman. Cfr. *I Padri Fondatori dell'UE*, http://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers_it.

[22] Cit. in "The Finest Hour. Journal of the Churchill Center and Societies", n. 104 (Autumn 1999), p. 11.

[23] Cfr. C. Ponting, *Churchill and Europe: a revision*, in R. Bideleux - R. Taylor (eds), *Europe Integration and Disintegration: East and West*, New York, 1996, pp. 36-45.

[24] Cfr. House of Commons Foreign Affairs Committee, *Global Security: UK-US Relations, Written evidence from The Right Honourable Lord Hurd of Westwell*, Londra, 22.09.2009.

la sterlina sommata al declino industriale del Paese e a una bilancia dei pagamenti raramente in equilibrio finirono per svuotare le casse nazionali, portando a consistenti tagli della spesa militare, tra l'altro effettuati con rassegnata contrarietà di Washington[25], e contribuendo a porre fine a molti degli impegni oltremare per scarsità di risorse.

L'adesione alla Comunità Economica Europea (CEE) nel 1973 riorientò il cammino internazionale di Londra verso il ruolo di potenza regionale europea[26]. Una rinnovata attenzione agli affari dell'Europa, acconsentendo alla condivisione della sovranità in sede comunitaria, avrebbe dovuto portare nei piani di Downing Street, e soprattutto dell'allora Primo Ministro Edward Heath[27], a una maggiore influenza diplomatica e prosperità economica, che sarebbero però arrivate solo nel decennio successivo, nel corso del governo di Margaret Thatcher anche grazie alla piena affermazione delle ricette liberiste e alla vittoria nella guerra delle Falkland (1982)[28]. Un governo, quello guidato dalla Thatcher, che preferì perseguire la vocazione atlantica di Londra ed effettuare una "pausa di riflessione" sul processo di integrazione europea – pur non rinnegandolo – (ri)contrapponendo all'idea crociana di «comune Patria europea» quella gaullista di «Europa delle patrie»[29].

In poche parole, durante la Guerra Fredda, la Gran Bretagna passò progressivamente dall'essere una potenza mondiale a giocare un ruolo di potenza regionale, seppur con interessi globali (si pensi, appunto, alla guerra delle Falkland). Il tentativo del governo laburista di Tony Blair di ricollocare il Regno Unito tra le due sponde dell'Atlantico

[25] Cfr, tra gli altri, lo scambio tra Lyndon Johnson e Harold Wilson nella seconda metà degli anni Sessanta a proposito del ritiro britannico ad Est di Suez in S.R. Ashton - Wm. R. Louis (eds), *East of Suez and the Commonwealth 1964-1971*, Part I: *East of Suez, British Documents on the End of Empire*, Norwich, 2004.

[26] Cfr. M. de Leonardis, *L'integrazione europea e la Gran Bretagna*, in R.H. Rainero (a cura di), *Storia dell'integrazione europea*, vol. II, *L'Europa dai trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, Milano, 1997, pp. 389-426; I. Poggiolini, *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Milano, 2004; D. Gowland - A. Turner - A. Wright (eds), *Britain and European Integration since 1945. On the Sidelines*, Londra-New York, 2010.

[27] Cfr. R. Renwick, *Fighting with Allies. America and Britain in Peace and War*, Londra, 1996, pp. 206-211.

[28] Sulla vittoria britannica contro l'Argentina, cfr. D. Borsani, *La special relationship anglo-americana e la guerra delle Falkland*, Firenze, 2016.

[29] Cfr. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), *Annuario di Politica Internazionale 1967/1971*, vol. XXIV, Milano, 1972, pp. 16-17; M. Ferrari Aggradi, *Europa, tappe e prospettive di unificazione*, Roma, 1958, p. 50.

rendendolo un *hub* globale privilegiato sia per gli Stati Uniti sia per l'Unione Europea, nella quale Londra avrebbe dovuto giocare un ruolo guida[30], naufragò con la *Global War on Terror*. In una situazione – quella che precedette l'invasione dell'Iraq – in cui la mediazione fu resa impossibile, il governo britannico scelse di schierarsi al fianco dell'amministrazione di George W. Bush, contrapponendosi a Francia e Germania: era la fine dell'*European Dream* blairiano. Come affermò la BBC nell'agosto 2003, «Blair l'amico di Bruxelles è ora Transatlantic Tony»[31].

La *Global Britain* e l'America di Trump

L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, richiesta tramite referendum dalla maggioranza dei cittadini britannici nel giugno 2016 e destinata a concretizzarsi nel prossimo biennio[32], conclude un percorso ultraquarantennale contraddistinto, nonostante gli sforzi di Blair, da un non trascurabile scetticismo dell'opinione pubblica nei confronti della condivisione della sovranità nazionale in sede comunitaria[33]. In un'ottica storica, lo sganciamento dalla direttrice europea della politica estera britannica, nella sua forma integrazionista, ha come logica conseguenza la riaffermazione della dimensione atlantica del Paese e il tentativo di recupero del suo passato imperiale, il quale ha come suo *pivot* naturale il *network* dell'Anglosfera.

Nello scorso gennaio, l'attuale Primo Ministro britannico, Theresa May, nell'importante discorso di Lancaster House ha tracciato la via post-Brexit*:* il ritorno a «una Gran Bretagna veramente globale [...] che vada oltre i confini dell'Europa». «Un Paese», ha affermato la

[30] Cfr. J. Lunn - V. Miller - B. Smith, *British foreign policy since 1997*, Research Paper 08/56, House of Commons Library, Londra, 2008, pp. 29-35.

[31] BBC, *The Tony Blair Years*, 28.08.2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2850269.stm.

[32] Per un recente contributo sull'«Europa da ripensare», cfr. E. Fassi - A. Zotti, *L'Europa da ripensare, tra crisi greca e rischio 'Brexit'*, in Aa. Vv., Atlante Geopolitico Treccani 2016, Roma, 2016, pp. 67-80.

[33] Secondo Oliver Daddow, il tentativo di Blair di rendere più "comunitaria" la Gran Bretagna nel corso del suo primo mandato fallì anche perché il governo laburista non riuscì a sconfiggere i sentimenti euroscettici dell'opinione pubblica. Cfr. O. Daddow, *Margaret Thatcher, Tony Blair and the Eurosceptic Tradition in Britain*, "The British Journal of Politics and International Relations", vol. 15 (2013), n. 2, pp. 1-18.

May, «che entra nel mondo per costruire allo stesso modo i rapporti con i vecchi amici e nuovi alleati». «La cultura e la storia britannica sono profondamente internazionaliste» e, con un'eco churchilliana, ha osservato: «Siamo un Paese europeo – e orgogliosi del nostro patrimonio comune europeo – ma siamo anche un Paese che ha sempre guardato oltre l'Europa, al resto del mondo». L'Europa, per la *Global Britain,* resta un fattore geopolitico ed economico rilevante, ma Londra «vuole» e «deve» essere libera di aprirsi al mondo e di siglare accordi di varia natura con altri Paesi extra-europei senza dover passare da Bruxelles. In particolare, la May si è soffermata sul principio del libero commercio, enfatizzando come siano già iniziati i negoziati per un trattato bilaterale con Australia e Nuova Zelanda, e manifestando pieno (e reciproco) interesse nell'avviare quelli con gli Stati Uniti[34]. A ciò si somma un accordo di libero scambio già raggiunto tra il Regno Unito, in quanto membro dell'Unione Europea, e il Canada. Un accordo, il *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, che la May ha affermato di voler implementare in breve tempo e che, a Brexit effettivamente avvenuta, sarà la «base» su cui siglare un trattato bilaterale, come confermato dal governo di Ottawa[35].

L'idea di avviare una cooperazione rafforzata in ambito commerciale all'interno dell'Anglosfera precede in realtà il referendum britannico del giugno scorso, benché vi sia direttamente legata. Nel febbraio 2016 l'ex Ministro degli Esteri neozelandese, Winston Peters, prospettò, in caso di Brexit, la possibilità di allargare a Londra l'accordo di libero scambio tra Australia e Nuova Zelanda – il *Closer Economic Relations Agreement* – ricomponendo così la «frattura» che la Gran Bretagna aprì con gli ex *Dominion* nel 1973 aderendo alla CEE[36]. Un'opinione condivisa dall'attuale Ministro degli Esteri britannico, Boris Johnson, il quale ha dichiarato che entrare a far parte della CEE equivalse a un tradimento «per le nostre relazioni

[34] T. May, *The government's negotiating objectives for exiting the EU*, Londra, 17.01.2017, http://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech.

[35] The Sun, *Canada first in line for post-Brexit trade deal with Britain after EU passes long-awaited CETA agreement*, 15.02.2017, http://www.thesun.co.uk/news/2870196/canada-first-in-line-for-post-brexit-trade-deal-with-britain-after-eu-passes-long-awaited-ceta-agreement/.

[36] Cit. in New Zealand Herald, *Winston Peters calls for free trade among Commonwealth*, 24.02.2016.

con i Paesi del *Commonwealth* come Nuova Zelanda e Australia»[37]. Recentemente l'ex Primo Ministro dell'Australia, Tony Abbott, ha poi aggiunto che «non esistono due Paesi con una mentalità così simile come nel caso di Australia e Gran Bretagna. [...] Se la Gran Bretagna è determinata a sfruttare al massimo Brexit, [...] perché non battersi per un accordo di libero scambio di una sola pagina con l'Australia? [...] Abbiamo bisogno di ciò che la Comunità Economica Europea negli anni Settanta promise di fare ma non fece»[38]. Sia l'attuale Primo Ministro australiano, Malcolm Turnbull, che l'omologo neozelandese, Bill English, hanno affermato il forte interesse a rafforzare i legami con la Gran Bretagna attraverso la stipula di un accordo di libero scambio[39]. D'altronde, la stessa May in ottobre aveva sottolineato che il governo avrebbe guardato «alla possibilità di accordi commerciali in relazione al *Commonwealth*», descrivendo tali accordi come un «passo importante» nel percorso verso la *Global Britain*[40]. Non è nemmeno un caso, quindi, che dopo Brexit si sia tornato a parlare in Gran Bretagna, Canada, Nuova Zelanda e Australia di libertà di movimento tra Londra e gli ex *Dominion* sia a livello di organizzazioni non governative, come la *Commonwealth Freedom of Movement Organisation* e la *Royal Commonwealth Society*, sia a livello diplomatico con il Ministro degli Esteri australiano, Julie Bishop, a prospettare l'inclusione del principio della libera circolazione delle persone in un futuro accordo commerciale anglo-australiano[41].

Nonostante alcune pulsioni isolazioniste emerse nel corso della campagna elettorale, cui è immediatamente seguito un cambio di

[37] Cit. in E. Campagnolo - M. Dassù, *A Future of the English-Speaking Peoples*, "Foreign Affairs", 21.02.2017, http://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-21/future-english-speaking-peoples.

[38] T. Abbott, *Foreword*, in J. Cleverly - T. Hewish (eds), *Reconnecting with the Commonwealth: the UK's free trade opportunities*, gennaio 2017, http://www.freeenterprise.org.uk/wp-content/uploads/2017/01/FEG_Commonwealth-Trade_web-1.pdf.

[39] The Telegraph, *Britain and Australia talk up free trade deal at G20*, 05.09.2016; Prime Minister's Office, *PM press conference with New Zealand Prime Minister Bill English*, Londra, 13.01.2017, https://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-with-new-zealand-prime-minister-bill-english-13-january-2017.

[40] Financial Times, *May 'will look at Commonwealth trade deals'*, 19.10.2016.

[41] News.com.au, *Visa access to UK could be part of free-trade agreement, Foreign Minister says*, 10.09.2016, http://www.news.com.au/national/visa-access-to-uk-could-be-part-of-freetrade-agreement-foreign-minister-says/news-story/d999d66d2cd4cb238dc679990b19104d.

rotta[42], l'elezione di Donald Trump come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti potrebbe rappresentare un fattore positivo per la Gran Bretagna. Diversamente dal predecessore Barack Obama, Trump ha un *background* senza dubbio più radicato nella cultura occidentale. Così come Churchill, ad esempio, Trump ha la madre di nazionalità oltreatlantica, nata e cresciuta nel Regno Unito, più precisamente in Scozia, e trasferitasi in America all'età di diciotto anni. Proprio a ribadire questo legame con la storia e la cultura britannica, una delle prime decisioni del neo-Presidente, quantomeno di carattere simbolico, è stata di riportare all'interno dello Studio Ovale il busto di Churchill che, otto anni fa, Obama decise invece di rimuovere[43]. Da un lato, durante la campagna elettorale, Trump aveva mostrato una forte avversione verso il principio del *free trade,* denunciandolo come uno dei principali mali che affliggono l'economia degli Stati Uniti soprattutto in relazione alla *Trans-Pacific Partnership* (TPP) e al *North America Free Trade Agreement* (NAFTA). Dall'altro lato, tale contrarietà, una volta sconfitto il candidato democratico Hillary Clinton, è mutata in un'avversione verso il più "semplice" multilateralismo – come dimostrato dal ritiro dall'accordo della TPP – più che nei confronti del libero scambio *tout court.* Trump ha perciò affermato che gli Stati Uniti «negozieranno accordi commerciali equi su base bilaterale»[44].

[42] In campagna elettorale, Trump ha affermato che «gli Stati Uniti devono essere preparati a lasciare che i Paesi [che non pagano le proprie quote per la difesa] si difendano da soli», prospettando un possibile ritiro dagli impegni in Europa e in Asia. Le prime visite all'estero del Segretario alla Difesa, James Mattis, del Segretario di Stato, Rex Tillerson, e del Vice-presidente, Pence, hanno però tutte confermato il ruolo internazionale degli Stati Uniti. D'altronde, come ha affermato Niall Ferguson, «è difficile essere isolazionista se sei Presidente degli Stati Uniti, puoi non essere interessato al mondo, ma è il mondo che si interessa agli Stati Uniti». Cfr. D. Borsani, *USA 2016, la politica estera americana secondo Clinton e Trump*, ISPI, Milano, novembre 2016, http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/usa-2016-la-politica-estera-americana-secondo-clinton-e-trump-15928; gli articoli del *Financial Times* del 4, 17 e 18 febbraio dai significativi titoli: *James Mattis reaffirms US's Asia policy*; *Mattis and Tillerson reassure European allies on US policy*; *Mike Pence pledges Washington's unwavering support for Nato*; Ferguson è cit. in Corriere della Sera, *Trump spiegato ai cinesi*, 19.03.2017.

[43] The Telegraph, *Donald Trump returns Winston Churchill's bust to the Oval Office*, 21.01.2017.

[44] Cit. in Financial Times, *Trump to tell TPP countries that US plans to withdraw*, 21.11.2016.

Ancor più rilevante, però, è che Trump, diversamente da Obama, sia stato un sostenitore dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea. A margine della visita a Londra dell'aprile 2016, l'ex Presidente democratico da un lato aveva riconosciuto l'esistenza di una *special relationship* con il Regno Unito benché avesse fin lì privilegiato l'espressione più neutra *partnership of the heart*[45]; dall'altro aveva però avvertito che il voto in favore di Brexit avrebbe implicato per Londra una perdita di posizioni nella lista delle priorità degli Stati Uniti, ammonendo inoltre che non era negli interessi di Washington negoziare un accordo commerciale su base bilaterale con il solo governo britannico poiché «il nostro obiettivo è trattare con un grande blocco, l'Unione Europea»[46]. Di parere opposto si disse Trump, che, nel corso di un viaggio in Scozia poco dopo la conclusione del referendum, affermò che Brexit è «una grande cosa» per il popolo britannico, il quale aveva infine «ripreso possesso del suo Paese»[47]. Vinte le elezioni, Trump ha subito invitato la May a Washington e ha poi chiarito che un accordo con il Regno Unito sarebbe stato in cima alla lista delle sue priorità[48]. Anche il Congresso americano ha mostrato un forte interesse per un accordo commerciale dal sapore fortemente politico con la Gran Bretagna[49]. Come dichiarato dall'attuale *Speaker* della *House of Representatives*, il repubblicano Paul Ryan, all'indomani del

[45] La stessa espressione è stata utilizzata da Obama nei confronti dei rapporti con la Corea del Sud. Cfr. per la Gran Bretagna: The White House Office of the Press Secretary, *Remarks by President Obama and Prime Minister Cameron of the United Kingdom in Joint Press Conference*, Washington, DC, 13.05.2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/13/remarks-president-obama-and-prime-minister-cameron-united-kingdom-joint-; per la Corea del Sud: The White House Office of the Press Secretary, *Remarks by President Obama and President Lee of the Republic of Korea in an Exchange of Toasts at State Dinner*, Washington, DC, 13.10.2011, https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/2011/10/13/remarks-president-obama-and-president-lee-republic-korea-exchange-toasts.

[46] White House Office of the Press Secretary, *Remarks by the President Obama and Prime Minister Cameron in Joint Press Conference*, Londra, 22.04.2016, http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/22/remarks-president-obama-and-prime-minister-cameron-joint-press.

[47] BBC, *Donald Trump in Scotland: 'Brexit a great thing'*, 24.06.2016, http://www.bbc.com/news/uk-scotland-glasgow-west-36606184.

[48] The Telegraph, *Britain will be front of the queue for trade deal with US under Donald Trump's new commerce secretary*, 17.12.2016.

[49] D.E. Mix, *United Kingdom's Prime Minister Visits President Trump*, Congressional Research Service Insight, 26.01.2017.

referendum: «dobbiamo enfatizzare che [i britannici] sono il nostro alleato indispensabile, abbiamo un rapporto speciale, e penso che ciò significhi che dovremmo avere un accordo commerciale con l'Inghilterra – con la Gran Bretagna [...] dovremmo iniziare le discussioni con la Gran Bretagna per alleviarne le preoccupazioni in modo da avere un rapporto commerciale armonioso [...] abbiamo bisogno di dimostrare la nostra solidarietà»[50].

D'altro canto, un accordo di libero scambio tra Stati Uniti e Gran Bretagna che sia allargato, o almeno agganciabile, agli altri Paesi dell'Anglosfera non sarebbe certo una novità nel panorama storico. Nel 1938, infatti, in piena epoca protezionista, Londra e Washington, affiancate da Ottawa, firmarono un trattato commerciale che, nelle intenzioni iniziali, avrebbe dovuto favorire la prosperità dei singoli Paesi firmatari, inclusi naturalmente i *Dominion* australiano e neozelandese, i quali, attraverso il sistema delle preferenze imperiali, avrebbero avuto ricadute positive. In realtà, come è noto, l'accordo non cambiò la situazione economica né degli Stati Uniti, il cui prodotto interno lordo (PIL) tornò sistematicamente a crescere solo grazie alla Seconda Guerra Mondiale, né dell'Impero britannico, che da lì a poco avrebbe affrontato in campo aperto la Germania nazista drenando le già declinanti risorse economiche. Tuttavia, come nel caso di molti altri accordi commerciali, le trattative e infine la firma apposta dai due governi, allora guidati da Franklin Delano Roosevelt e Neville Chamberlain, travalicavano le logiche economiche per ricadere nella dimensione politica[51]. Come sottolineato da Ian Drummond e Norman Hillmer in un approfondito studio, «sia la politica interna che quella internazionale erano coinvolte» nei colloqui: «nessun governo avrebbe iniziato i negoziati se i rispettivi leader non fossero stati preoccupati da questioni di più ampia portata – la pace, la guerra, la solidarietà transatlantica, la riconciliazione economica, l'amicizia internazionale». Benché, nei fatti, l'accordo certamente non mutò l'indirizzo e le ambizioni della Germania nazista fungendo da "deterrente", secondo

[50] Speaker Ryan's Press Office, *Speaker Ryan Calls for Free Trade Agreement with UK after Brexit*, 27.06.2016, http://www.speaker.gov/general/speaker-ryan-calls-free-trade-agreement-uk-after-brexit.

[51] Sul significato politico e geopolitico di un accordo economico si sofferma, ad esempio, Richard Rosecrance nel suo *The Resurgence of the West. How a Transatlantic Union Can Prevent War and Restore the United States and Europe*, New Haven, CT-Londra, 2013.

i due Autori l'«intesa reciproca e la comune comprensione sarebbero state importanti nel corso della Seconda Guerra Mondiale» tra Stati Uniti e Impero britannico[52].

L'eventuale nuovo accordo tra Londra e Washington, a circa ottant'anni da quello del 1938, probabilmente avrebbe il medesimo scarso impatto sulle economie dei due Paesi. Attualmente, infatti, le tariffe protezioniste tra i due Paesi, con la Gran Bretagna ancora parte dell'Unione Europea, sono già molto basse e mediamente pari a circa il 4%. La bilancia commerciale è sostanzialmente in equilibrio con un volume di merci di circa 110 miliardi di dollari che lega i due Paesi[53]. Chiaramente, anzitutto per le ridotte dimensioni del Regno Unito, il mercato britannico non può costituire il primo sbocco per l'economia americana, benché si assesti ad un onorevole quinto posto nelle destinazioni dell'*export*; viceversa, gli Stati Uniti sono il primo partner commerciale della Gran Bretagna, davanti persino alla più vicina Germania[54]. In termini di investimenti, inoltre, il denaro che circola tra Londra e Washington costituisce già il flusso più importante a livello mondiale: circa un trilione di dollari[55]. Infine, secondo l'autorevole *Global Financial Centres Index*, Wall Street e la City sono i primi due centri finanziari mondiali e saranno destinati a rimanere tali nel prossimo futuro[56].

Se, quindi, le ricadute economiche di un eventuale accordo sarebbero ad ogni modo limitate e riguarderebbero anzitutto la prosecuzione dell'attuale rapporto, diverso appare il discorso sul piano politico. L'elezione di Trump è avvenuta su una piattaforma simile a quella che ha condotto i cittadini britannici a votare in favore della Brexit, ossia il recupero della sovranità nazionale a fronte del processo di deterritorializzazione delle relazioni internazionali, che nella forma

---

[52] I.M. Drummond - N. Hillmer, *Negotiating Freer Trade. The United Kingdom, the United States, Canada and the Trade Agreements of 1938*, Waterloo, Ont.,1989, pp. 155-156.

[53] US Census Bureau, *Trade in Goods with United Kingdom*, http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4120.html.

[54] Cfr. i dati disponibili sul sito dell'*United Nations Conference on Trade and Development*, http://unctadstat.unctad.org.

[55] D.E. Mix, *The United Kingdom: Background and Relations with the United States*, Congressional Research Service, Washington, DC, 29.04.2015.

[56] China Development Institute – Z/Yen Group, *The Global Financial Centres Index*, n. 20, settembre 2016, http://www.longfinance.net/images/gfci/20/GFCI20_26Sep2016.pdf.

della globalizzazione e della regionalizzazione ha sempre più eroso i confini dei singoli Paesi penetrando in essi con varie modalità, talvolta ritenute invasive. Come ha dichiarato Trump nella conferenza stampa al fianco della May a conclusione della visita del gennaio scorso, una «Gran Bretagna libera e indipendente è una benedizione per il mondo e il nostro rapporto non è mai stato più forte. Sia l'America sia la Gran Bretagna capiscono che i governi devono essere reattivi nel rispondere alle persone comuni, che i governi devono rappresentare i propri cittadini»[57]. Sotto il profilo politico, quindi, l'ambizione di un eventuale accordo bilaterale, seppur di natura prettamente economica, sarebbe quella di posizionare Washington e Londra nel panorama globale come Paesi guida nel tentativo di recupero della sovranità e del patriottismo come forze motrici delle relazioni internazionali.

L'attuale contesto internazionale attraversa indubbiamente una fase di transizione verso il multipolarismo. Gli equilibri di potenza tra Est e Ovest, tra mondo orientale e quello occidentale, sono così divenuti sempre più precari e incerti. Una precarietà, questa, nata anche dal fatto, come rilevato recentemente dal *Wall Street Journal,* che «l'Occidente – come blocco geopolitico, espressione culturale, ideale morale – è in guai profondi»[58]. Sul piano economico, il recente arenamento delle trattative per la *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) tra Unione Europea e Stati Uniti, iniziate nel 2013, non era del tutto imprevedibile. D'altronde, che i rapporti transatlantici avessero bisogno di essere rinsaldati, anche attraverso un accordo economico, era già chiaro a Kissinger nel 1995, quando scrisse che, di fronte all'ascesa dell'Asia, «le condizioni sono propizie» per «la creazione di una *North Atlantic Free Trade Area*» in grado di sostenere globalmente il principio del libero scambio e che, «nel medesimo tempo, favorirebbe la cooperazione» tra Stati Uniti ed Europa[59]. La politica ascoltò l'ex Segretario di Stato, ma il tentativo di creare un'area di libero scambio transatlantica naufragò in breve tempo. L'accordo di Londra del 1998, che istituiva la *Transatlantic Economic Partnership* tesa ad armonizzare

[57] Prime Minister's Office, *PM press conference with US President Trump*, Washington, DC, 27.01.2017, http://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-with-us-president-donald-trump-27-january-2017

[58] B. Stephens, *Do We Still Want the West?*, "Wall Street Journal – Europe", 22.02.2017.

[59] H. Kissinger, *For US leadership, a moment missed*, "The Washington Post", 12.05.1995.

standard, regole e procedure col fine di approfondire la cooperazione euro-atlantica, restò lettera morta per il medesimo motivo per cui oggi la TTIP pare in procinto di affondare. La causa è la condizione strutturale dell'Occidente, *in primis* della stessa Unione Europea, che, in quanto entità solo in parte inquadrabile entro confini economici e politici univoci, è regolarmente attraversato da faglie che tendono a ridurre la portata di un'eventuale azione concertata[60]. La ricerca di un accordo commerciale tra Stati Uniti e Gran Bretagna, dunque, va anche letta come un fallimento dell'Unione Europea come interlocutrice di Washington e, parallelamente, come un tentativo di recupero di quel perno anglo-americano che, attraverso la lungimiranza britannica e la potenza militare americana, permise a Europa e America di dar vita all'Alleanza Atlantica nel 1949 e, soprattutto, di darle credibilità come "braccio armato" della *spiritual federation of the West*.

Il perno anglo-americano della sicurezza euro-atlantica

Un rinnovo della *special relationship* significherebbe, in un'ottica storica, una nuova spinta per la NATO. Nel corso della Guerra Fredda, Stati Uniti e Gran Bretagna hanno costituito la forza motrice dell'Alleanza non solo nelle fasi di gestazione del Patto Atlantico, ma anche in quelle della sua evoluzione, soprattutto dal momento in cui la Francia, dopo la crisi di Suez, decise di intraprendere un percorso autonomo rispetto a Washington.

L'apporto militare britannico assunse diverse forme. Si pensi, ad esempio, al dispiegamento di decine di migliaia di uomini con cui Londra, con il *British Army of the Rhine*, contribuì da protagonista alla prima linea di difesa della NATO in Germania occidentale. O ancora alla *Royal Navy*, partner privilegiato della Marina americana per la difesa delle rotte nell'Atlantico e nel Mare del Nord[61]. Anche dal punto di vista diplomatico la Gran Bretagna, sebbene nel ruolo di *junior partner,* fu un interlocutore rilevante per la Superpotenza americana nel contesto NATO. Fu, ad esempio, nel corso del vertice del 1962 alle Bahamas che John Fitzgerald Kennedy e Harold Macmillan si accordarono sul progetto di *Multilateral Force*, che, seppur con scarso

[60] Sulla «paralisi del TTIP», cfr. il saggio di Antonio Zotti in questo stesso volume.

[61] Cfr. M. de Leonardis, *Il Regno Unito nella NATO*, "Storia delle Relazioni Internazionali", a. III (1987), n. 1, pp. 127-143.

successo, Washington cercò di estendere alle potenze dell'Alleanza[62]. O si pensi al dispiegamento dei missili di teatro americani nel 1957 e nel 1983 sul suolo britannico, che diede nuovo vigore e credibilità alla politica di deterrenza verso l'Unione Sovietica in due momenti storici – soprattutto il secondo – piuttosto delicati[63]. Fu, infatti, il governo Thatcher, nel 1983, che spinse per il dispiegamento dei missili INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*) in Europa, offrendosi di ospitarli per primo in una fase in cui l'ondata di antiamericanismo e pacifismo nel Vecchio Continente aveva raggiunto uno dei suoi apici. Non un caso che, solo dopo l'installazione in Gran Bretagna, anche altri Paesi, in primo luogo la Germania occidentale e l'Italia, decidessero di seguirne l'esempio[64].

Oggi, il possibile rilancio della *special relationship* seguirebbe un raffreddamento nei rapporti particolarmente evidente durante il doppio mandato di Obama. Un raffreddamento, questo, che di recente ha visto persino un tentativo da parte della Gran Bretagna di sganciarsi dal ruolo di *junior partner* degli Stati Uniti. Il riferimento è a quanto avvenne nell'estate 2013 in relazione alla crisi siriana. Con i piani del Pentagono già pronti per bombardare le postazioni strategiche del regime di Bashar al-Assad, colpevole di aver utilizzato le armi chimiche nel quadro della guerra civile, la diplomazia di Washington, alla ricerca di un valido sostegno multilaterale (e quindi di un velo di legittimità per un attacco che sarebbe incorso nel veto della Russia all'ONU), cercò la "solita" sponda di Londra, come già avvenuto dieci

[62] Cfr. J. Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984. The Special Relationship*, Londra-Basingstoke, 1984, pp. 103-105; A. Varsori, *Gli anni Sessanta: la crisi della NATO*, in F. Romero - M. Del Pero (a cura di), *Le crisi transatlantiche: continuità e trasformazioni*, Roma, 2007, pp. 25-44.

[63] R. Ducci, *L'equilibrio Europa Stati Uniti nell'ambito della Alleanza Atlantica: problemi e prospettive*, in R. Buttironi (a cura di), *Europa e Stati Uniti a 35 anni dalla firma dell'Alleanza Atlantica. Atti del Convegno organizzato dal Club Atlantico Lombardo*, 06-07.04.1984, Milano, pp. 11-30.

[64] Il 22 novembre 1983, a una settimana esatta dall'arrivo dei primi missili in Gran Bretagna, il *Bundestag* approvò con 286 voti favorevoli e 226 contrari il dispiegamento sul proprio territorio. Inoltre, la scelta dell'Italia, come osservato da Massimo de Leonardis, «sottolineava ancora una volta la fedeltà atlantica e il ruolo militare dell'Italia» nella NATO. Cfr. H.H. Hertle, *Germany in the Last Decade of the Cold War*, in O. Njolstad (ed), *The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation*, Londra, 2004, pp. 221-239; M. de Leonardis, *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2014, p. 343.

anni prima per l'invasione dell'Iraq[65]. A differenza del 2003, tuttavia, la Camera dei Comuni non diede il nullaosta al governo di David Cameron per partecipare ai *raid* aerei, lasciando così in mezzo al guado gli Stati Uniti. Il passo indietro della Gran Bretagna fu una delle principali ragioni che spinsero Obama a non procedere con l'attacco[66]. Agli occhi del mondo, a far le spese della precipitosità di Washington e del *niet* di Londra fu, chiaramente, l'intera area euro-atlantica, divisa tra interventisti e non interventisti, la cui mancanza di credibilità – non certo un *unicum* storico – nasceva stavolta dal *cleavage* del perno anglo-americano[67].

Di fronte all'attualità della minaccia dell'estremismo islamico, la scarsa credibilità non rappresenta sicuramente un punto di forza, semmai di estrema debolezza, nell'affrontare un nemico (un *hostis,* non un *inimicus,* per dirla con Carl Schmitt[68]) che mira a colpire al cuore i valori della civiltà occidentale. Un tema, quello della sconfitta della «ideologia dell'estremismo islamico», «un male che deve essere fermato», che non a caso è stato al centro dell'incontro di gennaio tra Trump e May[69]. Dopo aver etichettato la NATO come «obsoleta», che «costa [all'America] una fortuna e deve essere cambiata per concentrarsi maggiormente sul terrorismo», Trump pare avere come obiettivo di medio termine quello di «aggiornare la missione e la struttura

[65] Cfr. D. Borsani, *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma, 2012, pp. 123-135.

[66] J. Goldberg, *The Obama Doctrine*, "The Atlantic", aprile 2016, http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/; The Sun, *John Kerry slams David Cameron for 'derailing' US plan to intervene in Syria over chemical weapon attacks*, 06.01.2017.

[67] È questa, ad esempio, la comune conclusione di due riviste britanniche dall'orientamento politico differente come *The Economist* (*The weakened West*, 20.09.2013) e *New Statesman*, con un articolo firmato da John Bew (*Syria: The west humiliated*, 04.09.2013).

[68] Nelle parole di Schmitt, «Nemico è solo un insieme di uomini che combatte almeno virtualmente, cioè in base ad una possibilità reale, e che si contrappone ad un altro raggruppamento umano dello stesso genere. Nemico è solo il nemico pubblico [...]. Il nemico è l'*hostis*, non l'*inimicus* in senso ampio». Emblematico che Schmitt parli di rapporto tra *hostes* nella «lotta millenaria fra Cristianità ed Islam». Le citazioni provengono da C. Schmitt (edizione a cura di G. Miglio - P. Schiera), *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, Bologna, 1972, pp. 111-112.

[69] Prime Minister's Office, *PM press conference with US President Trump*, Washington, DC, 27.01.2017, http://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-with-us-president-donald-trump-27-january-2017.

della NATO che sono datate e che hanno avuto origine nella Guerra Fredda, per metterla a confronto con le sfide condivise», a partire dal «terrorismo islamico»[70]. In uno sforzo di questa portata, la cooperazione anglo-americana pare elemento imprescindibile, anzitutto per dare forza, legittimità e eco diplomatica alle richieste americane. D'altronde, come osservato in un recente *report* del *Congressional Research Service*, «gli Stati Uniti e il Regno Unito hanno avuto a lungo la tendenza ad avere prospettive simili su questioni come l'uso della forza, lo sviluppo delle capacità militari, e il ruolo della NATO»[71].

Il fatto che la Gran Bretagna sia attualmente l'unico tra i Paesi europei fondatori dell'Alleanza – nonché il solo dell'Europa occidentale[72] – che, nonostante i tagli alla difesa, assolve al proprio dovere stabilito in sede NATO di destinare almeno il 2% del PIL alla spesa militare proietta Londra nelle grazie di Washington in un momento in cui la Casa Bianca e il Pentagono stanno (ri)chiamando gli alleati a un maggiore sforzo collettivo in tal senso[73]. Come ha rilevato Andrew Roberts, inoltre, l'estremismo islamico costituisce non solo una minaccia all'Occidente, ma più specificamente, rappresenta anche il «quarto assalto» portato alla comune civiltà dei popoli di lingua inglese dopo il «militarismo prussiano», la «aggressione fascista» e il «comunismo sovietico»[74].

Conclusioni

La Brexit ha modificato il corso della politica estera britannica, chiudendo una fase storica apertasi con la svolta europeista del 1973.

[70] Cit. in F. Rondini, *Between Trump and Clinton: what future for NATO?*, 08.04.2016, disponibile sul sito del Club Atlantico Cisalpino e dell'Osservatorio di Politica Internazionale ai seguenti link: http://www.atlanticocisalpino.it/index.php/articoli/dai-giovani/239-between-trump-and-clinton-what-future-for-nato; http://www.bloglobal.net/2016/04/trump-clinton-future-nato.html.

[71] J.K. Jackson - S.I. Akhtar - D.E. *Mix, Economic Implications of a United Kingdom Exit from the European Union*, Congressional Research Service, Washington, DC, 14.07.2016.

[72] Cfr. i dati ufficiali NATO disponibili al seguente link: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm.

[73] Cfr. gli articoli del *Financial Times* del 17 e 18.02.2017: *Mattis and Tillerson reassure European allies on US policy*; *Mike Pence pledges Washington's unwavering support for Nato.*

[74] Roberts, *op. cit.*

Londra, per compensare l'opacizzazione della direttrice europea, è tornata a guardare alla sua storia, a quella *Global Britain* che tra il XVIII e la metà del XX secolo fu assoluta protagonista a livello mondiale. Naturalmente, il corso degli anni ha mutato radicalmente la potenza britannica, che oggi non può certo affacciarsi sulla scena internazionale reclamando, a differenza del suo apogeo ottocentesco, né la supremazia navale né quella economica. La perdita dell'Impero, tuttavia, non ha implicato la perdita dei legami con i vecchi *Dominion.* Non è un caso, infatti, che all'indomani del referendum del giugno scorso, i primi Paesi accorsi in sostegno del governo May siano stati Australia, Nuova Zelanda e Canada, che con l'ex madrepatria non solo condividono la lingua e il Capo di Stato, ma soprattutto una storia comune in cui ciascuno ha versato il proprio sangue per la medesima causa. L'elezione di Trump ha poi posto le basi per un rinsaldamento della *special relationship* in nome del principio di sovranità e al cospetto di una minaccia condivisa, come è quella del terrorismo internazionale di matrice islamica.

Nel quadro dell'Anglosfera, poi, gli Stati Uniti, oltre a essere il *pivot* dell'ANZUS, hanno già un *Free Trade Agreement* con l'Australia e una relazione particolarmente importante con il vicino del nord, il Canada, sigillata da una cooperazione bilaterale su più fronti, da quello economico a quello militare. I rapporti strategici, commerciali e finanziari tra Washington e Ottawa inevitabilmente si riflettono sui legami culturali, economici e politici tra Canada e Regno Unito. Un autore, Richard Kottman, durante la Guerra Fredda aveva già definito i tre Paesi come «il Triangolo del Nord Atlantico»[75]. Nel XXI secolo, Stati Uniti, Gran Bretagna e Canada hanno operato fianco a fianco nella *Global War on Terror,* a maggior ragione nel momento di massima pressione della minaccia dell'estremismo islamico. Non è casuale che l'ex Vice-segretario di Stato americano nonché già Presidente della Banca Mondiale, Robert Zoellick, abbia suggerito sulle pagine del *Wall Street Journal* di allargare il NAFTA alla Gran Bretagna una volta che questa uscirà definitivamente dall'Unione Europea[76]. Una prospettiva che non appare del tutto irrealistica, considerando l'avversità di Trump verso il vicino meridionale messicano e la sua ferma

[75] R.N. Kottman, *Reciprocity and the North Atlantic Triangle, 1932-38*, New York, 1968.

[76] R. Zoellick, *Why Britain Belongs in a New Nafta*, "Wall Street Journal", 07.07.2016.

intenzione di rinegoziare l'accordo[77]. Inoltre, come afferma la guida strategica britannica del 2015, «il nostro rapporto speciale con gli Stati Uniti resta essenziale per la nostra sicurezza nazionale. Esso si fonda su valori condivisi e sulla nostra eccezionale e stretta cooperazione nel settore della difesa, della diplomazia, della sicurezza e dell'*intelligence*. Questo viene amplificato attraverso la NATO e la collaborazione nell'ambito del partenariato d'*intelligence*, i *Five Eyes*, con gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda»[78].

Non è dato sapere cosa riserva il futuro né è intenzione di chi scrive prefigurare scenari che, al momento, restano avvolti nell'incertezza. Ma è comunque possibile osservare che la *Global Britain* di Theresa May tenderà ad avere un forte *imprinting* internazionalista ereditato dal suo passato "anglobalizzante". Contrariamente a quanto è stato sostenuto da due autori sulle pagine del *Los Angeles Times*, quindi, sarebbe errato affermare che con Brexit «decine di milioni di britannici hanno votato per l'isolamento»[79]. Il governo May ha fortemente respinto tale prospettiva. Più semplicemente, l'internazionalismo di Londra avrà una forma diversa rispetto ad essere parte integrante dell'Unione Europea e potrà godere del sostegno di ciascuno dei membri dell'Anglosfera attraverso accordi economici e militari che già esistono o che probabilmente verranno siglati. In questo senso, l'obiettivo della Gran Bretagna è insomma coerente con la sua storia: ribilanciare la direttrice europea con il rafforzamento dei rapporti con i Paesi a lei più vicini storicamente e culturalmente, continuando ovviamente a dare priorità agli Stati Uniti per motivi di *Realpolitik*. A maggior ragione oggi che, a seguito dell'elezione di Trump, il Primo Ministro May ha trovato un interlocutore che non è certo la sua "anima gemella"[80] – come fu, nonostante alcune divergenze, Ronald Reagan per Margaret Thatcher – ma è certamente sensibile agli interessi britannici, anzitutto per un'inclinazione personale e culturale. Come ha affermato un Assistente di Trump, Anthony Scaramucci, la

[77] The White House, *Trade Deals That Work For All Americans*, gennaio 2017, http://www.whitehouse.gov/trade-deals-working-all-americans.

[78] Her Majesty's Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review. A Secure and Prosperous United Kingdom*, Londra, 2015, p. 14.

[79] B. Klaas - M. Dirsus, *The isolationist catastrophe of 'Brexit'*, "Los Angeles Times", 23.06.2016.

[80] Cfr. J. Lindley-French, *Maggie May? Downing Street and the new White House*, Aspenia Institute, 15.11.2016, http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/maggie-may-%E2%80%93-downing-street-and-new-white-house.

volontà della nuova amministrazione repubblicana è di avviare una «Età dell'Oro per i rapporti anglo-americani»[81] tanto da giudicare «molto positiva» – pare – l'idea di divenire in futuro membro associato del *Commonwealth*[82].

In una fase di transizione e di incertezza per il sistema internazionale, la possibile convergenza di Londra, Washington, Ottawa, Canberra e Wellington verso il comune passato riproponendolo in una veste aggiornata senza vincoli esclusivi – ad esempio, l'adesione a un progetto sovranazionale – potrebbe rappresentare un fattore positivo per l'intero mondo euro-atlantico, nonostante i moniti di noti esponenti politici che hanno visto in Brexit e nell'elezione di Trump addirittura la fine dell'Occidente[83]. Un rilancio del perno anglo-americano in questa fase storica, col sostegno dei suoi satelliti anglofoni, non pare sia propedeutico alla nascita di un "nuovo" Occidente alternativo all'attuale o persino alla «distruzione della civiltà politica occidentale», potrebbe anzi fungere da "magnete" per l'area euro-atlantica nel suo complesso. Uno scenario possibile sarebbe quindi la riproposizione con forza sullo scacchiere globale dei principi cardine della cultura liberale anglo-americana sui quali si è evoluto il sistema internazionale, chiamando indirettamente gli alleati e i partner a un maggiore sforzo concertato, anzitutto in seno alla NATO, e dando nuova credibilità all'Occidente nel fronteggiare le minacce e\o le sfide del XXI secolo, convenzionali – come l'assertività di Cina e Russia, e non convenzionali – come il terrorismo internazionale. Un Occidente che, in fase di declino relativo di fronte all'ascesa di altri *competitor* geopolitici, dovrà però avere anzitutto la forza di resistere alla (perenne) tentazione di far emergere logiche di rivalità al suo interno. «C'è sempre

[81] K. Burk, *The Impact of the Trump Administration on U.S.-UK Relations*, "H-Diplo-ISSF (Policy series)", 20.01.2017, http://issforum.org/ISSF/PDF/Policy-Roundtable-1-5G.pdf.

[82] The Telegraph, *United States could become an 'associate member' of the Commonwealth*, 23.02.2017.

[83] Cfr. le considerazioni dell'ex Ministro degli Esteri tedesco, Joschka Fisher, e dell'attuale Presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk in: J. Fischer, *Goodbye to the West*, "Project Syndicate", 05.12.2016, http://www.project-syndicate.org/commentary/goodbye-to-american-global-leadership-by-joschka-fischer-2016-12; BBC, *Donald Tusk: Brexit could destroy Western political civilisation*, 13.06.2016, http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36515680.

un'opportunità», ha commentato Kissinger all'indomani dell'elezione di Trump[84]. E ciò è tanto più vero in un momento in cui la civiltà occidentale, nella sua accezione più allargata, è minacciata dal medesimo nemico: l'estremismo islamico.

[84] Cit. in Stars and Stripes, *Kissinger: Trump has a unique opportunity*, 03.01.2017, http://www.stripes.com/news/us/kissinger-trump-has-a-unique-opportunity-1.447161.

Royal greeting: i rapporti anglo-americani attraverso l'analisi degli incontri ufficiali tra Presidente e Monarca

di Valentina Villa

Abstract *– Nowadays American Presidents spend more and more time meeting with foreign leaders. This activity is considered "high-level public diplomacy" and it saw a six fold increase in the last seventy years; therefore, it is necessary to analyse not only the relationships with Britain's Heads of Government, but also with its Head of State: the Monarch. Indeed, the study of the interactions between the President and the Sovereign takes on remarkable importance as it allows to examine the diplomatic bilateral activity on a different level compared to that usually reserved for Prime Ministers and Secretaries of State. In the XXth century the British Monarchs have proved to be able to use their room of manoeuvre to reach important foreign policy goals. Besides reconstructing in wide terms the framework of the official meetings between American Presidents and British Monarchs from the first post-war period to date, this study aims to deepen in particular two relevant occasions: the trip of George VI to America in June 1939, at President Roosevelt's invitation, and the State Visit of October 1957 paid by Queen Elizabeth II to President Eisenhower.*

Con la discussa uscita dall'Unione Europea da portare a termine e i rapporti con il nuovo Presidente americano Donald J. Trump ancora da definire, due eventi più che mai strettamente legati, il Regno Unito si prepara ad affrontare molteplici cambiamenti nelle relazioni internazionali e in quelle con gli Stati Uniti; è forse per questo motivo, quindi, che il Primo Ministro Theresa May, durante la conferenza stampa congiunta a Washington il 27 gennaio 2017, ha prontamente annunciato l'invito della Regina al Capo di Stato americano[1]. Solo due Presidenti, infatti, possono al momento compiacersi di esser stati ricevuti da Elizabeth II in un viaggio di Stato – George W. Bush nel 2003 e Barack Obama nel 2011 – e, pertanto, un'offerta di tal tipo non può

[1] Si veda la trascrizione della conferenza riportata sul sito del governo britannico: http://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-with-us-president-donald-trump-27-january-2017, ultima consultazione: 8 marzo 2017.

che aver gratificato il neoeletto Trump. Inoltre, ad ulteriore conferma dell'eccezionalità di tale proposta, non si è mai verificata una visita di un Presidente nel corso del primo anno di governo e senza una specifica motivazione storica o politica che ne legittimi l'organizzazione (a tal proposito, infatti, si era ipotizzato da più parti come possibile data per un viaggio di Donald Trump il 2020, anno in cui ricorrerà il quattrocentesimo anniversario del viaggio dei Padri Pellegrini a bordo della Mayflower da Plymouth alle coste dell'odierno Massachusetts).

Per quale motivo, dunque, il governo britannico ha ritenuto necessario accelerare i tempi, proponendo una visita che ha già suscitato controversie e polemiche[2]? Le risposte a tali domande potranno arrivare un giorno dalla consultazione dei documenti diplomatici; tuttavia, un'ipotesi si può azzardare basandosi sulla rilevanza che gli incontri tra Presidente e Monarca rivestono in virtù della loro eccezionalità e dei molteplici significati simbolici di cui sono investiti. Tale rilevanza, dunque, renderebbe l'invito a Trump un'indiscutibile arma vincente – una *trump card*, non a caso – da offrire in cambio di eventuali concessioni o vantaggi a livello politico.

Ricostruire il quadro degli incontri tra monarchi e presidenti, al di là dell'invito a Trump, è importante per evidenziarne l'importanza e la complessità; il primo viaggio negli Stati Uniti di un Sovrano britannico risale al 1939, a quasi duecento anni di distanza dalla separazione tra l'ex colonia e la madrepatria, e fu l'unico viaggio oltreoceano di George VI; l'attuale Regina, invece, ha compiuto quattro visite ufficiali di Stato: nel 1957 (ricevuta dal Presidente Dwight D. Eisenhower), nel 1976 (Gerald Ford), nel 1991 (George H.W. Bush)

[2] È stata presentata al Parlamento una petizione popolare, sostenuta da quasi due milioni di firme, contro la visita del Presidente americano, in cui, nello specifico, si chiedeva proprio che non incontrasse Sua Maestà; la petizione, discussa il 20 febbraio 2017, è stata respinta dal governo. Ulteriori polemiche sono state suscitate dalle affermazioni del Presidente della Camera dei Comuni, John Bercow, che ha dichiarato durante la seduta del 7 febbraio 2017 la propria contrarietà all'ipotesi che Trump parli davanti alle Camere riunite a Westminster Hall, un onore finora riservato soltanto a Ronald Reagan nel 1982, Bill Clinton nel 1995 e Barack Obama durante il viaggio di Stato del 2011. Le parole di Bercow, ritenute da molti contrarie alla neutralità *super partes* imposta dal ruolo di *Speaker*, hanno portato a ipotizzare che la visita del Presidente americano si possa svolgere in estate quando il Parlamento non si riunisce, per aggirare così ulteriori polemiche. Durante le vacanze estive, inoltre, la Regina si troverebbe come d'abitudine nella residenza scozzese di Balmoral, un luogo certamente gradito a Trump che non ha mancato di ricordare le proprie origini scozzesi per parte di madre anche durante la conferenza stampa con May del 27.01.2017. *Ibid*.

e nel 2007 (George W. Bush). Benché ovviamente gli incontri informali siano stati ben più numerosi, sono ancora più limitate, come già detto, le visite ufficiali in Gran Bretagna dei presidenti americani: nel 2003 e nel 2011[3]. In questa sede verranno analizzate, in quanto significativi casi di studio, le prime due visite degli unici due sovrani britannici che abbiano mai intrattenuto rapporti bilaterali con la presidenza americana.

La visita di George VI del 1939

Nel 1939, in un momento in cui la situazione politica internazionale si presenta caratterizzata da crescenti tensioni, in particolare sul fronte europeo per le ripetute aggressioni messe in atto dalla Germania hitleriana e dall'Italia di Benito Mussolini, ma anche su quello del Pacifico a causa dell'espansionismo giapponese, il Presidente Franklin Delano Roosevelt compie l'inedita mossa di invitare personalmente George VI in America:

> My dear King George, When I was in Canada, a few days ago, Prime Minister Mackenzie King told me, in confidence, that there is a possibility that you and Her Majesty will visit the Dominion of Canada in the summer of 1939. If this visit should become a reality, I hope very much that you will extend your visit to include the United States[4].

[3] Per un elenco completo di tutte le visite della Regina si fa riferimento alla lista fornita dalla Casa Reale, per quello dei presidenti americani si è consultato l'elenco dell'Ambasciata nel Regno Unito: http://www.royal.uk/state-visits-2 e http://uk.usembassy.gov/our-relationship/visits-of-presidents-of-the-united-states-to-the-united-kingdom/, ultima consultazione: 8 marzo 2017. Il numero ridotto di viaggi americani nel Regno Unito rispecchia l'andamento dell'attività pubblica internazionale della presidenza: durante la Guerra Fredda il Capo di Stato statunitense non svolgeva in media più di dieci/quindici visite estere all'anno – ridotte a cinque fino agli anni Sessanta – e solo dagli anni Novanta in poi si è passati a una media di venticinque, con picchi di oltre trenta durante la presidenza Obama. L'importanza a livello politico di tali attività – definite oggi «high-level public diplomacy» – rappresenta, pertanto, una scoperta relativamente recente all'interno dell'amministrazione USA. J.E. Cohen, *Presidential Attention Focusing in the Global Arena: The Impact of International Travel on Foreign Publics*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 46, n. 1 (2016), pp. 30-47, p. 31.

[4] The National Archives (TNA), Foreign Office (FO), busta 371/21548, A7769/7637/45, *lettera di F. Delano Roosevelt to George VI*, 17.09.1938.

Mentre il tour del Canada risulta, in effetti, programmato da tempo – le prime discussioni erano avvenute già nel maggio 1937 durante la *Coronation* di George VI, cui aveva partecipato il Primo Ministro canadese William Lyon Mackenzie King[5] – l'invito del Presidente americano giunge gradito ma del tutto inaspettato a Londra.

Lo scopo della visita è ammorbidire la posizione americana in politica estera – da vent'anni improntata al più convinto isolazionismo – e convincere, quindi, il Congresso a contribuire allo sforzo bellico britannico[6]; Roosevelt, sostenitore di una più stretta collaborazione militare tra i due paesi, non nasconde le sue intenzioni fin dal primo contatto con il Re – «I think it would be an excellent thing for Anglo-American relations if you could visit the United States»[7] – e lo ribadisce anche poche settimane dopo in una nuova lettera: «the simplicity and naturalness of such a visit would produce a great effect»[8].

Tuttavia, George VI, su consiglio del governo e del Foreign Office, riflette a lungo prima di rispondere positivamente all'invito, timoroso di suscitare negli americani l'impressione – corrispondente, peraltro, in buona parte alla realtà – che il Regno Unito lo stia inviando negli Stati Uniti per richiedere assistenza e fondi in vista di una guerra contro Hitler:

> It is impossible to understand the Foreign Office's handling of the visit without comprehending that it represented a liability as much as an opportunity for war-threatened Britain. [...] How far could Britain go in courting the USA, whose support in a global war would be vital, without risking an isolationist backlash that would jeopardize the prospect of such assistance? Did the visit risk being

[5] T. McCulloch, *Roosevelt, Mackenzie King and the British Royal Visit to the USA in 1939*, "London Journal Of Canadian Studies", vol. 23 (2007/2008), pp. 81-104, p. 85.

[6] L'importanza storica della visita in USA di George VI è stata considerata sotto diversi aspetti; oltre ai testi citati in nota si ricordano: D. Reynolds, *FDR's Foreign Policy and the British Royal Visit to the USA, 1939*, "Historian", vol. 45 (1983), pp. 461-472; B.D. Rhodes, *The British Royal Visit of 1939 and the "Psychological Approach" to the United States*, "Diplomatic History", vol. 2 (1978), pp. 197-211 e P. Cantelon, *Greetin's Cousin George*, "American Heritage", vol. 19 (1967), n. 1, pp. 6-11, 108-11.

[7] The National Archives (TNA), Foreign Office (FO), busta 371/21548, A7769/7637/45, *lettera di F. Delano Roosevelt to George VI*, 17.09.1938.

[8] *Lettera di F. Delano Roosevelt a George VI*, 2.11.1938. D. Reynolds, *From World War to Cold War: Churchill, Roosevelt, and the International History of the 1940s*, Oxford, 2006, p. 143.

> interpreted within the USA as a conspiracy to ensnare her in an entangling alliance?[9]

Al di là di tali difficoltà, gli indiscutibili possibili vantaggi ricavabili dal soggiorno statunitense – nonché l'importanza di non urtare la sensibilità del Presidente – determinano, infine, l'accettazione dell'invito. Sir Ronald Lindsay, Ambasciatore inglese di grande esperienza la cui permanenza a Washington viene appositamente prolungata in modo da poter gestire la preparazione della visita reale, confida al nuovo Sottosegretario Permanente del Ministero degli Esteri, Alexander Cadogan:

> to an immense extent the political relationship of the United States to the Empire is governed by emotional and psychological considerations. [Political factors] lose half their strength for good if they are not reinforced by favourable emotional factors[10].

Per cercare di non esacerbare i sentimenti isolazionisti e antibritannici degli americani – ancora più accesi dopo l'accordo di Monaco – George VI sceglie di recarsi negli Stati Uniti non come Re del Regno Unito ma in qualità di Sovrano canadese; pertanto, inoltre, viene accompagnato nella visita da Mackenzie King e non dal Ministro degli Esteri britannico Lord Halifax. Anche il prospetto della visita, concertato dalle due controparti, viene adeguato in modo da rispondere il più possibile agli scopi del viaggio: si evita così un incontro con la popolazione delle Indie occidentali britanniche di New York che, in quanto di colore, è ostracizzata dagli americani[11], mentre si inseriscono momenti dalla forte valenza simbolica ed emotiva come la visita alla tomba di George Washington nella tenuta di Mount Vernon (Virginia). Il programma definitivo include anche una visita all'Esposizione Universale di New York, inizialmente osteggiata poiché ritenuta poco dignitosa per un monarca[12]. Viene, invece, esclusa una visita

[9] P. Bell, *The Foreign Office and the 1939 Royal Visit to America: Courting the USA in an Era of Isolationism*, "Journal of Contemporary History", vol. 37, n. 4 (2002), pp. 599-616, p. 600.

[10] P. Bell, *op. cit.*, p. 603.

[11] «The blacks are the element here held in the lowest estimation, for very good reasons; and it would look funny if a visit were paid to them». P. Bell, *op. cit.*, p. 608.

[12] «The visit to the New York World's Fair initially provoked reservations. David Scott, the head of the Foreign Office's American Department, doubted that the visit could "be made in what we would regard as moderately dignified conditions." For Scott the monarch was still sacred, and he felt that neither that institution nor Britain

a Chicago; la *Windy City* avrebbe rappresentato un'importante tappa negli Stati isolazionisti del Midwest, ma difficoltà logistiche – e, in particolare, l'opposizione canadese che riteneva che il viaggio non potesse prolungarsi più di tre giorni – rendono impraticabile il passaggio in Illinois[13].

La sera del 7 giugno 1939, dopo tre settimane di tour in Canada, i Reali attraversano il confine alle cascate del Niagara e salgono su un treno per Washington: iniziano così quattro giorni intensissimi che vedono George VI e la Regina Elizabeth visitare in rapida sequenza la capitale – dove cenano alla Casa Bianca e dove il Re si reca al Campidoglio per stringere la mano personalmente a tutti i membri del Congresso – Mount Vernon, Arlington, New York – teatro della visita alla Columbia University e all'Esposizione Universale – e, infine, Hyde Park, città natale del Presidente, dove si trattengono dalla sera del 10 giugno alla sera dell'11, prima di riprendere la via del Canada. La sosta ad Hyde Park, residenza privata e non luogo istituzionale, rappresenta uno strappo al protocollo con l'intento di sottolineare agli americani la semplicità del Monarca britannico; George VI, infatti, ha modo di trascorrere una domenica simile a quella di molti americani della classe medio-alta tra la messa del mattino, un bagno in piscina e, perfino, un pranzo a base di *hot dog*[14]. Al di là dei positivi effetti sull'opinione pubblica – già conquistata nei giorni precedenti dalle due teste coronate: folle immense, nonostante il caldo torrido, accolgono i Reali a Washington e a New York – il tranquillo soggiorno a Hyde Park permette a George VI di confrontarsi privatamente con Roosevelt, ottenendo così informazioni ed impressioni di grande rilevanza per la conduzione della politica estera britannica:

---

would profit from photographs of the king and queen being mobbed in New York or, still worse, engaged in actions associated with common funfair going». N.J. Cull, *Overture to an Alliance: British Propaganda at the New York World's Fair, 1939-1940*, "Journal of British Studies", vol. 36, n. 3 (1997), pp. 325-354, p. 336.

[13] S.M. Leahy, *Even the Irish Kept Quiet: The British Foreign Office and the 1939 Royal Visit to the United States*, "New York History", vol. 71, n. 4 (1990), pp. 435-450, p. 440.

[14] Il menù domenicale, conservato ancora oggi presso l'Archivio del Presidente Roosevelt, prevedeva – oltre agli *hot dog* – un assortimento di salumi accompagnati da gelatina di mirtilli, insalata, birra e bibite gassate. Il documento originale è visibile sul sito della Franklin Delano Roosevelt Presidential Library & Museum: http://fdrlibrary.org/documents/356632/390886/royal_picnicmenu.pdf/018cd7fe-fb8b-47d5-a2bd-a8d8c9f18ddd, ultima consultazione: 8 marzo 2017.

> I had two good conversations with the President, besides many opportunities of informal talks on current matters in the car driving with him. He was very frank and friendly, & seemed genuinely glad that I had been able to pay him this visit. He gave me all the information in these notes either in answer to my questions, or he volunteered it. [...] He was doing his best to get New York to loan money to Romania. I told him how difficult it was for us to help the Balkans as there was the Mediterranean to convoy things through, & they would want all they had got in a war. [...] He was definitely anti-Russian. I told him so were we but if we could not have an understanding with her, Germany probably would make one[15].

Meno di tre mesi dopo tali, franche, conversazioni, l'invasione della Polonia segna l'inizio del conflitto per la Gran Bretagna e le promesse di aiuto di Roosevelt sembrano, almeno in un primo momento, non concretizzarsi. Tuttavia, il soggiorno americano di George VI, oltre a segnare un'importante novità nelle relazioni bilaterali, lascia una rilevante eredità positiva riconosciuta da entrambe le parti; scrive, infatti, l'ex Segretario di Stato e futuro Segretario della Guerra Henry Stimson:

> [The Royals] have carried away the hearts of our people, and the trip will have a quiet, solid influence towards a good understanding on both sides of the Atlantic which can hardly be overestimated. You can feel solid satisfaction in a great achievement of lasting good to both our countries[16].

Allo stesso modo, benché con maggiore cautela, si esprime l'Ambasciatore Lindsay: «In other words, while we cannot at present feel certain of receiving an immediate dividend we can be assured that our hidden reserves have been immensely strengthened»[17].

Il rapporto personale di sincera amicizia e sollecitudine creatosi tra il Presidente e il Monarca è ben evidente dagli avvenimenti accorsi negli anni successivi[18]; all'indomani delle elezioni presidenziali del 1940,

---

[15] *Transcript of King George VI's Handwritten Notes for a Memorandum on His Conversations with President Roosevelt*, 10.06.1939 e 11.06.1939, http://docs.fdrlibrary.marist.edu/memorand.html, ultima consultazione: 8 marzo 2017.

[16] N.J. Cull, *op. cit.*, pp. 347-348.

[17] TNA, FO, busta 371/2280, A4139/27/45, *lettera di R. Lindsay to FO*, 12.06.1939.

[18] Circa l'amicizia tra i Reali inglesi ed i coniugi Roosevelt si veda, inoltre, il ben documentato W. Swift, *The Roosevelts and the royals: Franklin and Eleanor, the king*

Roosevelt è celere nello scrivere a George VI rassicurandolo circa l'importanza della propria elezione per la sopravvivenza britannica:

> I think and hope that there will be definite benefit to your Nation and to this by a continuity of existing policies. There is absolutely no question that the appeasement element, the pro-Germans, the communists, and the total isolationists did their best for my defeat. In regard to material from here, I am, as you know, doing everything possible in the way of acceleration and in the way of additional release of literally everything that we can spare. [...] May I also tell you that you, personally, and the Queen have deepened the respect and affectionate regard in which you are held in this country by the great majority of Americans. All that has been done in Great Britain and the way it is being done make me feel very futile with respect to our own efforts. At least the monthly production over here is speeding up and will continue to do so[19].

Similmente, nel 1942, i Reali invitano Eleanor Roosevelt a visitare la Gran Bretagna per studiare il fronte interno britannico e incontrare le truppe americane di stanza in Europa; scrive, a tal proposito, la moglie del Presidente nella propria rubrica quotidiana pubblicata in quasi cento giornali statunitensi:

> I find myself this evening in England because, a short time ago, Her Majesty, Queen Elizabeth, realized that we in the United States were just beginning to go through some of the experiences which the British people have undergone during the last several years. Her Majesty felt that it might be valuable for me to see with my own eyes the work of the women in Great Britain, and so she wrote and asked whether I would care to come here[20].

---

and queen of England, and the friendship that changed history, Hoboken, NJ, 2004.

[19] FDR Library, *lettera di F. Delano Roosevelt a George VI*, 22.11.1940, http://www.fdrlibrary.marist.edu/_resources/images/sign/fdr_27.pdf, ultima consultazione: 8 marzo 2017.

[20] E. Roosevelt Papers, http://www2.gwu.edu/~erpapers/myday/displaydoc.cfm?_y=1942&_f=md056324a, ultima consultazione: 8 marzo 2017. Il rapporto con Eleanor Roosevelt continua anche dopo la morte del marito nel 1945; due anni dopo è lo stesso George VI a invitarla a trascorrere alcuni giorni insieme a Windsor: «It would give us both great pleasure if you could come to Windsor Castle on Saturday April 3rd and spend the weekend with us. We both look forward greatly to see you again and to talking over with you all that has happened in the world since we last met. Believe me. Yours very sincerely George R.». FDR Library, *lettera di George VI a E. Roosevelt*, 27.10.1947, http://www.fdrlibrary.marist.edu/_resources/images/ergen/ergen1340.pdf, ultima consultazione: 8 marzo 2017.

Risulta, pertanto, chiaro come – se si vuole parlare delle origini della *special relationship* – si debba senza dubbio guardare al rapporto personale tra Franklin Delano Roosevelt e George VI più che a quello tra il Presidente e Winston Churchill. Un rapporto iniziato proprio in quella che fu la prima visita americana di un monarca britannico.

La visita di Elizabeth II del 1957

Una situazione simile a quella del 1939 si presenta nel 1957, all'indomani della crisi di Suez; il Regno Unito si trova nuovamente in difficoltà e, per la seconda volta in meno di vent'anni, una visita reale appare come la soluzione più efficace per incoraggiare i rapporti tra i due Paesi; nell'ottobre del 1957, pertanto, dopo ferventi e quanto mai rapidi preparativi, Elizabeth II si reca negli Stati Uniti per la sua prima visita oltreoceano come Sovrana regnante[21].

Soltanto dodici mesi prima, Anthony Eden stava consumando il suicidio della propria carriera politica mostrando al mondo – ed in particolar modo agli Stati Uniti, colti di sorpresa dalle decisioni del Premier britannico[22] – l'inconsistenza della politica estera e militare del Regno Unito. Negli ambienti diplomatici e a Palazzo è subito evi-

[21] Elizabeth si era recata negli Stati Uniti e in Canada come erede al trono nell'autunno del 1951, soli tre mesi prima di diventare la Sovrana britannica; dal 31 ottobre al 2 novembre 1951 la Principessa e suo marito erano stati ospiti alla Casa Bianca. Il Presidente Harry Truman, che era rimasto affascinato dalla giovane erede al trono britannico, l'aveva definita pubblicamente una principessa delle fiabe: «When I was a little boy, I read about a fairy princess, and there she is». M.M. French, *United States Protocol: The Guide to Official Diplomatic Etiquette*, Lanham, MA, 2010. Il rapporto tra Elizabeth II e Truman era proseguito negli anni a venire sempre caratterizzandosi per la grande amichevolezza; Truman, inoltre, aveva conosciuto personalmente George VI nel 1945 quando, di ritorno dalla conferenza di Potsdam, aveva fatto tappa lungo le coste inglesi, incontrando il Re al largo di Plymouth a bordo dell'incrociatore classe Northampton USS *Augusta*.

[22] Il 30 ottobre 1956, soltanto un giorno prima dell'attacco militare anglo-francese, un esterrefatto Eisenhower scrive a Eden chiedendo conto di uno sbalorditivo colloquio avvenuto alle Nazioni Unite tra l'Ambasciatore americano e quello inglese: «Last evening our Ambassador to the United Nations met with your Ambassador, Pierson Dixon, to request him to join us in presenting the case to the United Nations this morning. We were astonished to find that he was completely unsympathetic, stating frankly that his government would not agree to any action whatsoever to be taken against Israel». Presidential Papers of Dwight David Eisenhower (PPDDE), *letter from D.D. Eisenhower to A. Eden*, document n. 2051, 30.10.1956.

dente che per recuperare il rapporto con l'alleato americano è necessario organizzare al più presto una visita della Sovrana, impagabile strumento di politica estera. Il 3 gennaio 1957, una settimana prima delle dimissioni ufficiali di Eden, al Foreign Office si sta già ipotizzando come superare le problematiche relative all'invito di Elizabeth senza apparire eccessivamente ansiosi. Così si esprime, infatti, Henry Hankey a capo dell'American Department:

> An invitation will be regarded in some quarters in the United States as indicating that the President is determined to bury the hatchet over the Suez affair so far as the United Kingdom is concerned. In the light of Mr. Dulles' warning to Sir H. Caccia that we must be patient in the re-establishment of Anglo-American relations, an early invitation therefore seems rather improbable, even if the President is not deterred by the attitude of Congress.
> If we ask the White House to consult us before an invitation is issued as suggested our approach might be interpreted by the White House as meaning that we are angling for an invitation. This would run contrary to Sir H. Caccia's own very sensible recommendation (made elsewhere) that we should avoid giving the impression that we are running after the Americans. In order to forestall this danger, the Embassy would have to make quite clear that we wanted to be consulted first in order to prevent what would be the calamity of an invitation being issued and perhaps known about outside official circles, which The Queen could not accept[23].

Il problema, infatti, è che prima di Suez la Casa Reale non aveva fatto alcun piano per una visita negli Stati Uniti a breve-medio termine; soltanto ventidue mesi prima – un periodo abbastanza ristretto per i tempi dell'organizzazione dei viaggi di Sua Maestà – Martin Charteris aveva rifiutato un invito da parte del Governatore dell'Oklahoma chiarendo senza possibilità di fraintendimenti il fatto che la Regina non avesse in programma di visitare l'America nel 1957[24].

---

[23] TNA, FO 372/7428, *Proposed State visit by HM The Queen to US in 1957*, *letter by H.A.A. Hankey*, 03.01.1957.

[24] «My dear Graham, I enclose a copy of the telegram about which we spoke on the telephone this morning. Of course, as you know, The Queen has no plans at the moment to visit the United States during 1957. You said that you would arrange for a suitable reply to be made to the Governor of the State of Oklahoma. Yours sincerely, Martin Charteris». TNA, FO 372/7379, *Visit by HM The Queen to Norway, June 1955; announcement of state visit to Sweden in 1956; proposed state visit to Denmark in*

Quando l'imbarazzante *débâcle* di Suez cambia le carte in tavola e diventa necessario organizzare al più presto un incontro tra la Regina e il Presidente, si superano con tempestività anche gli ostacoli istituzionali. Il Presidente americano, infatti, non è all'epoca uso recarsi all'estero per visite di cortesia ma soltanto per partecipare a incontri diplomatici multilaterali – «Presidents occasionally go abroad for specific meetings (e.g. Yalta, Potsdam, and Geneva last year) but never solely for formal visits of courtesy»[25] – e, pertanto, non può estendere un invito ufficiale alla Sovrana con la consapevolezza che egli non potrebbe ricambiare visitando a breve il Regno Unito[26]. La Regina, dal canto proprio, non si reca in nessun luogo senza esser stata prima formalmente invitata da un rappresentante ufficiale dei cittadini e, quindi, senza un invito del Capo del Stato – o, come si vedrà, di un Governatore federale – è impossibilitata a metter piede in America. Tale situazione di stallo costituzionale in un momento di serenità nei rapporti bilaterali richiederebbe senza dubbio mesi di discussioni, memoranda, riflessioni, pareri e analisi da parte della Real Casa, del governo e del Foreign Office; nella primavera del 1957, invece, la questione viene risolta nel giro di poche settimane.

Artefice di tale successo è in primo luogo il nuovo Ambasciatore britannico a Washington, Harold Caccia, Lord di antica origine toscana e squisita formazione etoniana; l'operato di Caccia, inoltre, è facilitato dalla piena disponibilità da parte americana ad accogliere la Regina. L'ascia di guerra a cui faceva riferimento Hankey, se mai fosse stata dissotterrata, era stata ben presto sepolta nuovamente oltreoceano[27]: lo stesso Eisenhower nel novembre del 1956 aveva espresso a Churchill

1957; visit by HM The Queen to Nigeria, November 1955; proposed future Royal visits, *letter from M. Charteris to J.A.N. Graham*, 15.12.1955.

[25] TNA, FO 372/7428, *Proposed State visit by HM The Queen to US in 1957*, *note by R.L. Speaight*, 18.04.1956.

[26] Sul finire dell'estate del 1959, Eisenhower si reca a Londra per un colloquio informale con Harold Macmillan in vista del viaggio di Krushev negli Stati Uniti, previsto per il 15 settembre. Eisenhower non manca di rivedere Elizabeth, incontrandola con grande familiarità nella residenza di Balmoral (Scozia).

[27] Già nel marzo 1957 durante un *meeting* a Bermuda Eisenhower ed il nuovo Premier Macmillan – entrambi impegnati sul fronte africano durante la Seconda Guerra Mondiale – si erano parzialmente chiariti e avevano espresso il desiderio di riportare le relazioni anglo-americane al precedente grado di cordialità. J.P. Glennon (ed), *Foreign relations of the United States. 1955-1957. Western Europe and Canada*, vol. XXVII, Washington, DC, 1992, pp. 704-767.

il desiderio di ritornare alla familiarità dei "vecchi tempi": «Nothing saddens me more than the thought that I and my old friends of years have met a problem concerning which we do not see eye to eye. I shall never be happy until our old time closeness has been restored»[28].

Eisenhower, inoltre, è un entusiasta ammiratore della Regina[29], insiste affinché la visita riparatrice venga organizzata al più presto e vorrebbe che il programma si estendesse per più giorni. Per ovviare alle problematiche relative ai viaggi all'estero del Presidente degli Stati Uniti, la Casa Reale accetta con rapidità il provvidenziale invito del Governatore dello Stato federale della Virginia per festeggiare il trecentocinquantesimo anniversario della fondazione di Jamestown, il primo insediamento britannico permanente in quelli che diventeranno poi gli Stati Uniti d'America[30].

Quando Elizabeth II mette piede per la prima volta in America come Regina, il disastro egiziano viene istantaneamente dimenticato e l'apparizione della Sovrana è accolta ovunque con un livello di fervore pari soltanto a quello che aveva investito il Paese per la *Coronation* del 1953[31]. «The Queen had captured the imagination of Americans»[32], telegrafa a Londra soddisfatto l'Ambasciatore Caccia. Tra coloro che accolgono Elizabeth a Washington alla vigilia di tre giorni assai intensi – una rievocazione storica a Jamestown, un pranzo con il

[28] PPDDE, *letter from D.D. Eisenhower to W. Churchill*, document n. 2118, 27.11.1956.

[29] Harold Macmillan si spinge addirittura a ipotizzare che se l'arrivo di Elizabeth negli Stati Uniti fosse coinciso con il compleanno del Presidente, sicuramente Eisenhower ne sarebbe stato assai lieto: «I am sorry that The Queen will not have reached the United States on October 14, for I feel that if Her visit had coincided with your birthday it would have made the day especially memorable for you». PPDDE, *letter from H. Macmillan to D.D. Eisenhower*, document n. 395.

[30] L'anniversario della fondazione di Jamestown (1607) è stato l'occasione per un altro viaggio negli Stati Uniti; nel 2007, infatti, la Regina ha commemorato il quattrocentesimo della nascita della cittadina britannica in territorio americano assieme al Presidente George W. Bush. Il viaggio, l'ultimo dei quattro viaggi di Stato di Elizabeth II in America, si è svolto dal 3 all'8 maggio 2007.

[31] Nel 1953 quarantamila americani si erano recati a Londra appositamente per festeggiare la cerimonia dell'incoronazione, rimanendo impressionati dallo splendore delle tradizioni britanniche (e ritenendo che il monogramma regio ER stesse per Eleanor Roosevelt!). F. Prochaska, *The Eagle and the Crown: Americans and the British monarchy*, New Haven, CT, 2008, pp. 160-164.

[32] TNA, CAB 21/3122, *Visit of the Queen to Canada and the United States of America October 1957*, *Telegram from H. Caccia to the Foreign Office*, n. 2167, 22.10.1957.

Vice-presidente Richard Nixon, una cerimonia al cimitero militare di Arlington, la serata di gala alla Casa Bianca e quella all'Ambasciata inglese, una visita al Children's Hospital e una partita di football presso l'Università del Maryland – vi è proprio il Presidente Eisenhower che, con tono affettuoso, ringrazia la Regina per esser finalmente giunta negli Stati Uniti a dimostrare simbolicamente la riappacificazione tra i due paesi:

> YOUR MAJESTY, I know that I speak for every citizen of this country when I bid you and the Prince Philip a warm welcome to this country and to its Capital.
> We have eagerly looked forward to your visit. We hope that you will find it agreeable and enjoyable, just as we will take great pleasure in it. But even more than the pleasure that your visit brings us, we are conscious of its importance, because of its effect on strengthening the ties of friendship that bind our two countries together. Those ties have grown up in periods of tranquility and peace. They have been tested in the crucible of war when we have fought side by side to defend the values we hold dear.
> So you can understand that this visit – which cannot fail to strengthen those ties – is to us something of the most tremendous importance because we thoroughly believe that in the warmer, closer, stronger cooperation between your country and ours lays the best hope for the security and peace of the world.
> Thank you very much for coming to us[33].

Per Elizabeth – che ricambia le attenzioni del Presidente regalandogli un tavolino da caffè in mogano con intarsiata la mappa della situazione militare all'H-Hour del D-Day[34] – il soggiorno americano è un successo personale pari a quello raggiunto dal padre nel 1939. Gli americani si riversano nelle strade acclamando con fervore la rappresentante di quell'istituzione monarchica osteggiata e rifiutata solo due secoli prima, in una singolare fascinazione per Sua Maestà; come sottolinea Dermot Morrah, infatti: «no people can derive more

[33] D.D. Eisenhower, *Remarks of Welcome to Her Majesty Queen Elizabeth II and H.R.H. the Prince Philip at the Washington National Airport*, 17.10.1957. Il discorso è stato trascritto all'interno del progetto curato dall'Università di Santa Barbara in California *The American Presidency Project* ed è visionabile online all'indirizzo: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10932, ultima consultazione: 8 marzo 2017.

[34] F. Prochaska, *op. cit.*, pp. 168-169.

passionate excitement from the contemplation of royal personages than those who are constitutionally vowed to repudiate the monarchical idea»[35].

Il soggiorno americano della Regina, dunque, raggiunge in pieno l'obiettivo prefissato dal Foreign Office – «I do hope our visit will be of value between the two countries»[36], scriveva, infatti, Elizabeth a Eden prima di partire – ristabilendo calore e familiarità nei rapporti tra le due Potenze. La Corona dimostra di essere, ancora una volta, l'agente diplomatico più convincente della Gran Bretagna, l'unica istituzione del Paese capace di fare leva sui sentimenti delle masse.

L'Ambasciatore Caccia – evidenziando, forse con una certa ingenuità, l'apparente naturalezza della visita – riconosce i meriti della Regina nel ristabilimento di un clima di simpatia e di quei «legami permanenti di emozione e tradizione» lacerati dall'unilaterale iniziativa egiziana; legami indispensabili per condurre politiche comuni negli anni a venire:

> During the visit there has been no suggestion that it was arranged for political purposes either to close the book on Suez or to provide for the future. Yet it has in a real sense done just this for Britain in America. Disagreements and misunderstandings will no doubt again arise between Governments in the United States and the United Kingdom. But in addition to our past ties, The Queen in her person has strengthened the more permanent links of emotion and tradition which will remain whatever may be the changing popularity of successive administrations on either side of the Atlantic. All this does not mean that results should be looked for in specific legislation in Congress or in particular acts by the Executive. What has happened is that a climate of opinion has been created in which the United States Government can more easily pursue joint policies[37].

Il primo viaggio della Regina in America, pertanto, dimostra l'importanza dell'attività pubblica reale nei rapporti angloamericani; la conclusione del report di Caccia – «The Queen came and provided an inspiration not only to all Her own subjects in the American

[35] D. Morrah, *The Work of the Queen*, Londra, 1958, p. 32.

[36] B. Pimlott, *The Queen: Elizabeth II and the Monarchy*, New York, 1998, pp. 283-284.

[37] TNA, CAB 21/3122, *Visit of the Queen to Canada and the United States of America October 1957*, *Telegram from H. Caccia to the Foreign Office*, n° 2167, 22.10.1957.

continent, but to many Americans who now think of Her Majesty as part of their own living heritage»[38] – identifica chiaramente la rilevanza simbolica e gli straordinari benefici derivanti dalla presenza di Elizabeth nell'antica colonia dell'Impero.

Tuttavia, al di là dei viaggi ufficiali organizzati dal Foreign Office e dalla Presidenza, Elizabeth II si adopera attivamente, per quanto le sia possibile, nel costruire cordiali rapporti privati con i Presidenti americani che si sono succeduti nel corso del suo lungo regno – tutti conosciuti personalmente, ad eccezione di Lyndon B. Johnson – facilitando in tal modo le relazioni diplomatiche del proprio Primo Ministro. In particolare, sono testimonianza di tale attitudine due momenti, nel 1961 e nel 1970.

Elizabeth II, John F. Kennedy e Richard Nixon

Nel giugno del 1961 il neo-Presidente John Fitzgerald Kennedy si trova a Londra per un impegno personale[39]; Elizabeth ha così modo di riallacciare una conoscenza di più di vent'anni prima, quando Joseph Kennedy, padre di John, era il controverso Ambasciatore presso la Corte di San Giacomo[40]. Nella primavera del 1939, infatti, Elizabeth, appena tredicenne, aveva incontrato per la prima volta John – in giro per l'Europa per un intero semestre per preparare la tesi di laurea in relazioni internazionali per Harvard – e sua sorella Eunice, ricevuta a corte da George VI come debuttante in una delle ultime presentazioni prima del conflitto. Benché nel 1940 John Kennedy avesse fatto della Gran Bretagna il soggetto di un suo fortunato scritto[41], era difficile immaginare che a vent'anni di distanza il secondo-

[38] *Ibid*.

[39] John Kennedy e sua moglie si erano recati a Londra ufficialmente per il battesimo della nipote Anna Krystyna Radziwiłł, figlia della sorella minore di Jacqueline – Caroline Lee Bouvier – e del Principe polacco Stanisław Radziwiłł. Il battesimo della bambina, di cui il Presidente degli Stati Uniti era padrino, venne celebrato in pompa magna presso la Cattedrale di Westminster ed attirò l'attenzione dei media britannici ed americani.

[40] Circa il difficile rapporto tra l'Ambasciatore e il Presidente si veda M. Beschloss, *Kennedy and Roosevelt: the uneasy alliance*, New York, 1980.

[41] Tornato in America allo scoppio del conflitto, John Kennedy scrisse un breve saggio in cui, sostenendo in parte le posizioni del padre, affermò che la politica conciliante verso la Germania tenuta da Chamberlain durante gli anni Trenta aveva evitato

genito dell'Ambasciatore americano favorevole all'*appeasement* e la giovane erede al trono inglese si sarebbe incontrati nuovamente ed in tali ruoli; quando ciò avviene nel 1961, Elizabeth sembra voler sfruttare appieno tale incredibile coincidenza impegnandosi in prima persona per creare un rapporto speciale ed amichevole con la coppia presidenziale in modo simile a quanto avevano fatto i genitori con Franklin e Eleanor Roosevelt.

Il rapido passaggio in Inghilterra di Kennedy rappresenta, quindi, per la Casa Reale l'occasione per accogliere ufficialmente il Presidente americano, eletto da meno di sei mesi; Elizabeth, pertanto, riceve il Presidente a Buckingham Palace dando una sontuosa e quanto mai inedita cena di gala – soltanto Woodrow Wilson aveva ricevuto tale onore nel 1918[42].

Nonostante la stampa britannica – incantata dalla nuova "famiglia reale" americana e poco incline alle riflessioni costituzionali – rilevi una certa mancanza di *glamour* in Elizabeth e nel Principe Philip a confronto con la coppia presidenziale[43], la Regina persiste nel progetto di avvicinamento all'alleato americano.

L'anno successivo tra il 26 e il 29 marzo 1962 Jacqueline Kennedy[44], impegnata in un tour mondiale, si reca a Londra invitata dalla Regina e soltanto due mesi dopo è il Primo Ministro Harold Macmillan a volare a Washington per un colloquio bilaterale con il Presidente. La *longa manus* della Corona non manca di farsi sentire e, al ritorno dagli Stati Uniti del suo Primo Ministro, la Regina, sollecita come sempre, scrive a Kennedy per ringraziarlo dell'incontro:

---

all'Inghilterra una guerra in un momento in cui non era ancora preparata militarmente. J.F. Kennedy, *Why England slept*, New York, 1940.

[42] Woodrow Wilson si era trattenuto nel Regno Unito dal 26 al 28 dicembre 1918, mentre si trovava in viaggio verso la Conferenza di pace di Parigi. A Londra era stato ricevuto con tutti gli onori da George V e dalla Regina Mary; prima che un altro Presidente si rechi in Gran Bretagna bisogna attendere il 1959, con la visita informale di Eisenhower.

[43] Nonostante la vicinanza d'età – John e Jacqueline Kennedy e Elizabeth e Philip sono nati, rispettivamente, nel 1917, nel 1929, nel 1926 e nel 1921 – il contrasto tra le due coppie, incarnazione di valori e stili di vita assai differenti, risulta evidente agli occhi della stampa britannica. J. Pearson, *The selling of the royal family: the mystique of the British monarchy*, New York, 1986, pp. 178-185.

[44] In una ulteriore coincidenza del destino tra le centinaia di giornalisti stranieri a Londra per seguire l'incoronazione di Elizabeth II vi era anche una giovanissima Jacqueline Bouvier, inviata del *Washington Times-Herald*.

> Dear Mr. President,
> I have seen my Prime Minister who has just returned from his visit to the United States and Canada, and he has told me how much he enjoyed being there, and particularly how much he valued this chance to talk personally with you at this present difficult stage in the affairs of the world.
> It is a great comfort to me to know that you and he are so close.

Dopo aver ribadito l'importanza di questo tipo di incontri per le relazioni angloamericane ed essersi compiaciuta per i buoni rapporti del Presidente con il nuovo Ambasciatore inglese David Ormsby-Gore[45], la Regina passa ad occuparsi di alcune note di carattere personale discutendo di temi come i cavalli e i rispettivi bambini:

> It was a great pleasure to meet Mrs. Kennedy again when she came here to lunch in March at the end of her strenuous tour. I hope her Pakistan horse will be a success – please tell her than mine became very excited by jumping with the children's ponies in the holidays, so I hope hers will be calmer. [...]
> Your sincere friend,
>
> Elizabeth R.[46].

Certo pare difficile immaginare il Presidente Kennedy, per quanto si possa conoscere del suo carattere, interessarsi al racconto delle scorribande del cavallo di Jacqueline, tuttavia la Regina si dimostra ancora una volta un validissimo strumento a sostegno delle relazioni diplomatiche del proprio Paese e un insostituibile appoggio per il proprio governo. L'impegno personale profuso da Sua Maestà nel rapporto con John Fitzgerald Kennedy durante la sua breve presidenza contribuisce

[45] I buoni rapporti tra il Presidente americano e l'Ambasciatore inglese nascevano non soltanto da un'intesa politica ma anche da legami di parentela che, al tempo della nomina di David Ormsby-Gore, avevano suscitato numerose critiche e avevano fatto parlare di *Cavendish Connection* (dal cognome della moglie di Macmillan e di Ormsby-Gore). Ormsby-Gore, inoltre, conosceva personalmente la famiglia Kennedy dai tempi in cui il padre Joseph era stato Ambasciatore a Londra.

[46] John Fitzgerald Kennedy Library (JFKL), President's Office Files (POF), *United Kingdom: General, 1962: January-June*, *letter from HM The Queen to J.F. Kennedy*, 14.05.1962. Nel marzo 1962 Jacqueline Kennedy, cavallerizza provetta, aveva ricevuto in dono dal Presidente pakistano Ayub Khan un cavallo baio piuttosto irrequieto, di nome Sardar. H. Bowles (ed), *Jacqueline Kennedy: the White House Years. Selections from the John F. Kennedy Library and Museum*, New York, 2001, p. 185.

a validare l'attività del Premier Macmillan[47]. La cordialità dei contatti tra Buckingham Palace e la Casa Bianca che si evince dall'analisi dei documenti lascia ipotizzare che, se Kennedy non fosse scomparso anzitempo, tra la Regina e il Presidente si sarebbe potuto instaurare un rapporto di vicinanza dalle imprevedibili conseguenze storiche.

Un altro episodio, inoltre, dimostra la volontà di Elizabeth di modificare le consuetudini istituzionali pur di perseguire i propri obiettivi diplomatici; nel 1970, infatti, poiché ragioni logistiche rendono impossibile per il Presidente americano Nixon e il Segretario di Stato Henry Kissinger – in visita privata al Premier Edward Heath – spostarsi a Londra o a Windsor, Elizabeth – in una mossa coraggiosa, non scevra da polemiche[48] – sceglie di rompere una tradizione secolare e recarsi personalmente a Chequers, la residenza ufficiale di campagna per i fine settimana e le vacanze del Primo Ministro britannico, corrispettivo della magione americana di Camp David. L'avvenimento è inedito – e, al momento, unico – in quanto Chequers è considerata un'estensione del numero 10 di Downing Street e, pertanto, la presenza della Regina rappresenta una intromissione politica degna di grande rilievo.

Tuttavia, pur di incontrare Nixon, il 3 ottobre 1970 Elizabeth va a Chequers e intrattiene il Presidente americano a pranzo e durante un colloquio privato. Al termine della giornata la Regina comunica a Heath – come si intuisce dalla seguente missiva – le proprie impressioni sul Presidente e sulla sua visione dello stato delle relazioni internazionali. Nella lettera a Sua Maestà, il Premier britannico ha modo di apprezzare, infatti, proprio la convergenza delle rispettive opinioni:

> he [Richard Nixon] was fairly sure that the Russians would not risk a final confrontation; at least he was sufficiently confident of this to say, quite definitely, that he did not intend to allow domestic pressures in the United States to compel him to give any more support to Israel than he judged to be in the interests of the United States. I was

[47] L'importanza di rapporti personali con il Presidente è sentita fortemente dal Premier Harold Macmillan, americano per parte di madre e legato alla lontana alla famiglia Kennedy (una sorella di John, Kathleen, aveva sposato un nipote della moglie di Macmillan, Lord Arlington, ucciso durante la Seconda Guerra Mondiale).

[48] TNA, PREM 15/164, *Charles Morris MP wrote to Sir Michael Adeane suggesting that government had attempted to make political capital out of HM The Queen's visit to Chequers to meet President Nixon*, *letter from C. Morris to M. Adeane*, s.d.

> interested to learn that Your Majesty had gained the same impression during lunch[49].

L'incontro a Chequers con Nixon, inoltre, appare ancora più rilevante in quanto Elizabeth aveva già avuto modo di incontrare il Presidente americano l'anno prima a Londra; più che il protocollo, quindi, è proprio la complessità della scena politica internazionale ad orientare la vivace attività pubblica della Regina.

Conclusione

In definitiva, dunque, i rapporti tra i Presidenti americani e la Casa Reale britannica sembrano in un certo qual senso esulare dalle difficoltà politiche che pur hanno costellato le relazioni bilaterali tra Stati Uniti e Regno Unito nell'ultimo secolo, rappresentando un'ancora di sicurezza e una garanzia di continuità[50]. L'influenza esercitata dalla Corona si dimostra per il governo britannico una risorsa impagabile, il cui ascendente sembra risalire ben oltre i tempi di George III e del suo paternalistico approccio verso i «rebellious children» delle colonie[51].

Mentre le visite dei Primi Ministri britannici – a causa della valenza esplicitamente politica e del fatto che, nella relazione bilaterale, i rapporti di forza degli ultimi decenni hanno visto prevalere quasi sempre gli Stati Uniti – appaiono talora agli occhi dei critici venate da servile opportunismo[52], la rispettabilità di un'istituzione millenaria e *super partes* come la Monarchia riesce a risultare sempre convincente.

---

[49] TNA, PREM 15/714, *Visit of President Nixon to Chequers, 3 Oct 1970 for talks with Prime Minister: HM The Queen attended for lunch; record of meeting, letter from E. Heath to HM The Queen*, 13.10.1970.

[50] Tra i vari momenti di difficoltà nelle relazioni bilaterali non si può non citare, oltre alla già ricordata crisi di Suez, la guerra del Vietnam, l'intervento britannico nelle Falkland e l'invasione americana dell'isola di Grenada. Per un analisi generale dei rapporti anglo-americani si veda J. Dumbrell, *A special relationship: Anglo-American relations from the Cold War to Iraq*, Basingstoke-New York, 2006.

[51] J. Black, *George III: America's Last King*, New Haven, CT, 2008 (ed. or. 2006), p. 220.

[52] «There is something faintly demeaning about these prime ministerial jaunts to Washington. No Briton with a residual flicker of patriotism can be entirely happy at our doglike desperation to be noticed, to receive a few kind words, have a stick thrown, be reassured by the Nice Man in the Big House that we are still more valuable than the other mutts in town». A. Marr, *A special relationship? Don't mention it*, "The Independent", 24.02.1994.

Al di là della chimica personale tra individui, dunque, la Corona continua a esercitare con successo il suo significativo ruolo diplomatico, agevolando così la tradizionale *special relationship* anglo-americana. Il testimone passa ora al Presidente Trump, erede di un legame iniziato nel 1939.

Quel che resta del partenariato strategico: prospettive frustrate e tensioni riemergenti nei rapporti fra Unione Europea e Stati Uniti all'ombra della paralisi del TTIP

di Antonio Zotti

Abstract *– Transatlantic relations have long been serving as the ultimate "supply" of strategic contents in the EU's external action, if not the EU politics as such. The Strategic Partnership (SP) may be regarded as one of the latest expressions of this aspect of the EU-US connection. The instrument, aimed at boosting the EU's actorness and attuning it to the current configuration of the international system, has largely been dismissed as ineffective and inconsistent when applied to bilateral relations with (emerging) powers – with the significant exception of its transatlantic realization, embodied in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Unlike others, this partnership hinged on some of the EU's "strongest suits", emphasizing its identity and agenda as a "market power" – both in a "material" and a "normative" perspective. In doing so, the TTIP reaffirmed and further articulated the tenet of economic openness as a pivotal element of the international order endorsed by the two parties. That being so, the uncertain fate looming over the SP since the current US administration took office, far from being just another fiasco of the EU's wishful foreign policy, may well be the harbinger of much more momentous changes in the transatlantic and international orders.*

Il problema delle permanenze e delle discontinuità nelle relazioni UE-USA

Numerose analisi dei rapporti fra Stati Uniti e Unione Europea (UE) sono concordi nel rilevare una discontinuità cruciale provocata dall'avvento della nuova amministrazione americana. L'eccezionalità dell'attuale configurazione delle relazioni USA-UE è solitamente dedotta da fattori che comprendono il profilo personale e ideologico di Donald Trump e dei componenti del suo *entourage*, la piattaforma politica e l'agenda di governo della nuova amministrazione, o ancora la relativa mancanza d'esperienza e di credenziali di quest'ultima soprattutto in

ambito di politica estera[1]. D'altro canto, questa percezione di discontinuità si combina ed è rafforzata dalle ancor più abbondanti analisi delle molteplici "crisi" (dei debiti sovrani, di legittimità, addirittura esistenziale) del processo d'integrazione europea – ormai diventate un elemento paradossalmente costante della riflessione sulla politica europea[2]. Questo orientamento diffuso non esclude l'esistenza di posizioni che si concentrano invece su continuità e fattori inerziali in grado di contenere o mitigare le trasformazioni innescate dal nuovo corso della politica americana o dalle difficoltà dell'Unione[3]. Molte analisi si basano infatti sull'assunto istituzionalista secondo cui processi, identità e valori sono in grado di esercitare un'influenza cruciale sul comportamento degli attori, a prescindere da quali e quanto marcate siano le caratteristiche soggettive di questi ultimi[4].

In questo senso, pare opportuno interrogarsi su quale possa essere la risultante dell'interazione di queste tendenze opposte (continuità/discontinuità) con riferimento non solo ai singoli sistemi politici degli Stati Uniti e dell'UE, ma anche ai loro rapporti bilaterali in quanto

[1] C.S. Chivvis - J. Puglierin, *Transatlantic Relations after Obama*, "The Rand blog", Rand Corporation, http://www.rand.org/blog/2016/10/transatlantic-relations-after-obama.html; N. Bouchet, *The 2016 elections in the United States: Effects on the EU-US relationship*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578030/EXPO_IDA(2017)578030_EN.pdf.

[2] Una relazione può essere intesa come "strutturale" quando è finalizzata non solo a influenzare l'atteggiamento o il comportamento dell'altro attore e le sue relazioni con attori terzi (dimensione relazionale), ma anche a influenzare o modellare in maniera stabile le strutture politiche, legali, economiche, sociali, di sicurezza o di altro tipo all'interno di un determinato spazio. Si veda S. Keukeleire, *The European Union as a diplomatic actor: internal, traditional and structural diplomacy*, "Diplomacy and Statecraft", vol. 14 (2003), n. 3, pp. 31-56.

[3] E.A. Cohen, *A Clarifying Moment in American History*, "The Atlantic", 29.01.2017, http://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/a-clarifying-moment -in-american-history/514868.

[4] B.G. Peters, *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, Londra-New York, 1999; V. Lowners - M. Roberts, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, Basingstoke, 2013. Estremamente interessante è anche la tesi sostenuta da Corey Robin secondo cui le "resilienti" istituzioni americane non fungerebbero da argine rispetto agli eccessi dell'amministrazione Trump, ma più probabilmente potranno diventare a strumenti funzionali alla realizzazione di obiettivi potenzialmente allarmanti (C. Robin, *American institutions won't keep us safe from Donald Trump's excesses*, "The Guardian", 02.02.2017, http://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/02/american-institutions-wont-keep-you-safe-trumps-excesses).

tali. Come si cercherà infatti di mostrare, la natura *strutturale* e non (solo) *relazionale* del rapporto USA-UE consiglia di considerare questa componente essenziale delle relazioni transatlantiche non come il semplice riflesso delle condizioni interne ai due soggetti, bensì una struttura talmente articolata e connessa con il più ampio ordine internazionale da rendere ragionevole l'ipotesi che essa abbia una tendenza a resistere oppure ad aprirsi al cambiamento almeno in una certa misura autonoma rispetto all'evoluzione delle condizioni interne ai due sistemi politici. Detto altrimenti, le relazioni fra Stati Uniti e UE non paiono pienamente comprensibili se intese come semplici "conseguenze" della tensione fra i caratteri peculiari della nuova amministrazione americana e la capacità "normalizzatrice" delle istituzioni statunitensi, né dalla dinamica interna all'Unione fra forze disgregatrici e la resilienza dei suoi processi politici e delle sue strutture istituzionali[5].

È sulla base di questo assunto che il presente lavoro si focalizza su uno degli aspetti fondamentali della relazione USA-UE: i rapporti commerciali. L'obiettivo è di mettere in evidenza come anche un ambito nel quale sarebbe ragionevole attendersi che a contare siano esclusivamente gli interessi materiali degli attori coinvolti e gli orientamenti delle autorità competenti vi sia invece stata una strutturazione dei rapporti che ha risposto anche a logiche *strategiche*, in senso peraltro più ampio rispetto al solo accesso ai mercati, come pure di tipo normativo (come si vedrà in riferimento ai regimi di regolazione). A tal fine, il lavoro si concentrerà sul *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) in quanto concretizzazione istituzionale del partenariato strategico fra UE e Stati Uniti. Nel presentarne le caratteristiche, e soprattutto il percorso politico-istituzionale che ha portato alla sua formazione e al suo attuale stallo, si mostrerà perché la forma

[5] Vale la pena notare come anche il più generale discorso pubblico statunitense sia animato da considerazioni sulle "permanenze" del sistema politico. Significativo da questo punto di vista è il dibattito sull'azione del cosiddetto *deep State*, ovvero sulla capacità della pubblica amministrazione di ostacolare o manipolare le iniziative dei decisori politici democraticamente eletti – dibattito peraltro alimentato proprio dalle denunce da parte dell'amministrazione Trump non solo della minaccia intrinseca posta da una élite burocratica opaca e politicamente irresponsabile, ma anche dei presunti sabotaggi perpetrati dalla presidenza Obama attraverso l'indirizzo indebito dell'attività della pubblica amministrazione. Si veda M. Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the rise of a Shadow Government*, New York, 2016; F. Lodge, *What is the "Deep State"?*, "The Cipher Brief", 22.03.2017, http://www.thecipherbrief.com/article/what-is-deep-state-1091.

più avanzata di collaborazione transatlantica in ambito commerciale sia stata intesa – coerentemente anche se inefficacemente – come una vera e propria forma di partenariato strategico. Alla luce di questa analisi si cercherà quindi d'individuare i fattori contingenti e quelli strutturali che hanno comportato il sostanziale fallimento del partenariato e l'alterazione dell'equilibrio fra interdipendenza e competizione che aveva caratterizzato fin dal principio le relazioni fra gli Stati Uniti e l'UE. Infine, il nesso fra l'ordine liberale internazionale e l'UE – reso evidente dal mutamento delle relazioni transatlantiche – verrà esaminato attraverso il concetto di Europa "potenza di mercato" così da permettere qualche considerazione finale sullo stato e le prospettive di questo aspetto fondamentale delle relazioni transatlantiche.

TTIP: struttura, contenuti e fattori chiave nella sua creazione

Anche nel suo attuale stato di impasse, il TTIP rimane un segno della centralità della comunità transatlantica all'interno dell'economia mondiale. Europa e Stati Uniti sono l'uno il più importante mercato di riferimento dell'altro, per dimensioni e livello d'integrazione. L'economia transatlantica genera scambi commerciali per un valore di circa 5.500 miliardi di dollari, e impiega fino a 15 milioni di lavoratori residenti nei rispettivi mercati. Combinati, Europa e Stati Uniti costituiscono tuttora il più grande e più ricco mercato del mondo, il cui prodotto interno lordo ammonta al 35% di quello mondiale in termini di potere d'acquisto. I legami più rilevanti della comunità economica transatlantica sono costituiti dai reciproci investimenti diretti all'estero (in un rapporto di 3 a 1 rispetto al pur rilevantissimo scambio di merci e servizi) e scambi finanziari di vario tipo, oltre alla cooperazione nel campo della proprietà intellettuale, lo scambio tecnologico e la vendita di servizi ad alta concentrazione di conoscenza. Gli investimenti reciproci all'interno dello spazio economico del Nord Atlantico sono diventati una fonte di impiego e di ricchezza indispensabile per entrambe le parti, mentre nei rapporti col resto del mondo gli investimenti diretti all'estero di Stati Uniti ed Europa ammontano insieme al 70% di quelli in uscita e al 60% di quelli in entrata rispetto al valore totale a livello globale. Il livello di integrazione delle economie è anche deducibile dal fatto che il 60% delle importazioni USA dall'UE è dato dallo scambio di beni e servizi tra reparti di aziende o imprese appartenenti allo stesso gruppo societario di nazionalità statunitense

(70% nel caso della Germania e 90% in quello dell'Irlanda). Lo stesso tipo di scambi all'interno di imprese europee costituisce un terzo delle esportazioni americane verso l'UE. Il dato è peraltro ancor più interessante se combinato a quelli che mostrano come la maggior parte dei lavoratori europei o statunitensi all'estero siano tutt'ora impiegati in Europa o negli Stati Uniti (8,3 milioni di persone, al netto dell'indotto). Una certa complementarietà è invece rilevabile nella bilancia degli scambi di merci e in quella dei servizi: mentre la prima vede l'Unione in netto attivo, nella seconda gli Stati Uniti confermano la propria posizione di preminenza nel settore anche a livello globale[6].

Questo pochi dati relativi all'entità economica del mercato transatlantico devono ovviamente essere considerati in rapporto a un contesto globale caratterizzato dalla "ascesa del resto del mondo" e dunque dalla trasformazione delle gerarchie tradizionali. L'Europa e gli Stati Uniti sono consapevoli della crescente importanza di mercati non occidentali con tassi di crescita più alti della media globale, popolati da una quantità crescente di giovani consumatori e fornitori di manodopera sempre più qualificata e tecnologicamente competente. Nondimeno, nell'ultimo anno o poco più si è presa sempre maggior consapevolezza che anche le potenze *in fieri* possono, per ragioni sia cicliche sia strutturali, rallentare o addirittura entrare in recessione. Ciò conferma che la pur costante ascesa di nuovi soggetti non comporta un automatico cambio di guardia alla guida del sistema economico mondiale – ammesso che un tale ruolo sia ancora possibile in termini paragonabili a quelli tradizionali – né l'affermazione di un modello alternativo di sviluppo sostenibile. Se questo è vero, il congelamento del TTIP, per quanto grave, non elimina il problema della funzione strategica del nesso economico-commerciale fra UE e Stati Uniti. L'analisi del progetto di partenariato è quindi giustificata dal fatto che buona parte delle questioni che ne hanno motivato la creazione persistono, e anzi le ragioni del suo fallimento appaiono paradossalmente indicative proprio di questa persistente importanza.

Pelkman e Hamilton individuano tre fattori chiavi alla base della creazione del TTIP, che nasce dalla convinzione dei vertici politici americani e dell'UE della necessità di imprimere un nuovo impulso

[6] Dati forniti in D.S. Hamilton - J.P. Quinlan, *The Transatlantic Economy 2016. Annual Survey on Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, DC, 2016.

all'apertura dei mercati transatlantici[7]. Il nuovo strumento sarebbe stato funzionale al mantenimento dei livelli di tutela dei lavoratori, dei consumatori, della salute, della sicurezza e dell'ambiente distintivi della comunità transatlantica nonostante le profonde differenze fra i singoli sistemi nazionali. A questo obiettivo si collegava la volontà di preservare con mezzi più adeguati un ordine liberale governato da regole – volontà che implicava che i principali produttori e promotori di tali regole sarebbero rimasti europei e americani, pur consapevoli della necessità di nuove norme più adeguate alle mutate circostanze. Il rifiuto della prospettiva di una comunità atlantica semplice fruitrice di regole prodotte altrove si combinava con la consapevolezza del valore "extra-area" della riorganizzazione del mercato transatlantico attraverso il TTIP. Al di là degli inevitabili effetti sistemici prodotti dalle enormi dimensioni del mercato transatlantico, il partenariato strategico mirava al rafforzamento deliberato di regole multilaterali e all'innalzamento degli standard internazionali. In questo senso, la naturale tendenza delle regole europee e statunitensi a diventare punti di riferimento a livello globale avrebbe dovuto essere accompagnata dall'impegno attivo delle parti a evitare la diffusione di standard alternativi, passibili di essere utilizzati dalle autorità nazionali a fini protezionistici o a detrimento delle tutele dei lavoratori, dei consumatori e dell'ambiente.

Il secondo fattore chiave alla base del TTIP consisteva nella trasformazione della natura e della portata dei negoziati commerciali globali. La manifestazione più evidente di questo fenomeno è l'impasse in cui dal 1993 versa il *Doha Round*, che segna appunto la crisi dei tradizionali meccanismi di liberalizzazione multilaterale, a favore degli accordi commerciali preferenziali. Questi ultimi stanno sempre più affermandosi come il formato più diffuso ed efficace, e, a meno di repentine inversioni di tendenza, probabilmente diventeranno la modalità normale di formalizzazione delle connessioni commerciali all'interno dell'Occidente e a livello globale. In particolare, al momento della sua creazione il TTIP rappresentava un classico esempio di *mega regional trade agreement* (simile all'ormai denunciato *Trans-Pacific Partnership* o alla *Regional Comprehensive Economic Partnership*)[8]. Tali accordi

[7] J. Pelkmans - D.S. Hamilton (eds) *Rule-Makers or Rule Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Brussels, 2015.

[8] C.P. Brown, *Mega Regional Trade Agreements and the future of the WTO*, Council on Foreign Relations Discussion Paper Series on Global and Regional Governance,

sono (erano) caratterizzati non solo dalla loro vasta scala geografica, ma anche dall'ampiezza degli ambiti da essi regolati, che comprendono, oltre alle questioni strettamente tariffarie, anche misure equivalenti, regimi relativi alla circolazione dei capitali e alla concorrenza, la tutela di diritti. Il TTIP avrebbe quindi allineato, con le particolarità che si vedranno più avanti, le relazioni economiche transatlantiche al formato oggi più diffuso. Oltre a ciò, le aspettative dei contraenti erano che una nuova relazione avrebbe stimolato la riattivazione dei forum multilaterali, dato che la vastità delle materie trattate rende gli accordi preferenziali potenzialmente complementari e non alternativi a questi ultimi, producendo un effetto analogo a quello esercitato dal *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) sull'*Uruguay Round*[9].

Infine, il terzo fattore è dato dalla trasformazione della struttura e delle pratiche relative al commercio internazionale per effetto dello sviluppo delle cosiddette *global value chain*[10]. Queste ultime indicano la condizione in cui una percentuale significativa delle esportazioni di ciascun sistema economico è in realtà il prodotto della combinazione di diversi beni strumentali provenienti da una quantità di Paesi d'origine. Ne deriva che l'entità delle esportazioni va calcolata sommando non solo il valore dei prodotti finiti indirizzati verso un dato Paese, ma anche il valore aggiunto apportato dai singoli fattori impiegati da imprese straniere nella creazione di beni e servizi "finali" esportati. Ciò muta non solo l'importanza relativa degli interlocutori commerciali e i rapporti fra i singoli operatori economici, ma anche le priorità dei negoziatori politici, e addirittura il concetto stesso di commercio internazionale. Questo terzo fattore giustifica l'impegno profuso da USA e UE nell'abbassamento di un sistema tariffario, che altrimenti parrebbe solo marginalmente utile date le condizioni già particolarmente favorevoli agli scambi (mediamente le tariffe non superano il 3-4%). Se si tiene conto di tutte le importazioni di beni e servizi intermedi o degli scambi fra aziende affiliate alla stessa impresa multinazionale,

New York, 2016.

[9] P. Garcia-Durant - M. Millet, *Efficient multilateralism or bilateralism? The TTIP from an EU Trade Policy perspective*, "Universitat de Barcellona Economics Working Papers", n. 321 (2015), p. 8.

[10] D.K. Elms - P. Low (eds), *Global value chains in a changing world*, Ginevra, 2013.

anche imposte molto basse possono creare disincentivi alla produzione o distorsioni rilevanti[11].

L'importanza del TTIP era dunque legata all'aspettativa di un aumento significativo del valore degli scambi di merci e servizi. I margini di guadagno sarebbero derivati innanzitutto dalla rimozione degli ostacoli residui agli scambi internazionali ancora persistenti in settori importanti come quelli agricolo, tessile o automobilistico. Inoltre, una riduzione anche solo marginale di barriere già modeste in settori sufficientemente liberalizzati avrebbe comportato un beneficio rilevante data l'intensità degli scambi internazionali di beni e servizi strumentali fra imprese o fra controllate. Al valore derivante dall'aumento degli scambi si sarebbe poi dovuto sommare il numero di nuovi posti di lavoro creati per effetto dell'accordo, come pure l'aumento della competitività e dei profitti soprattutto delle piccole e medie imprese che avrebbero avuto accesso a nuovi mercati. Seppure pienamente in linea con le tendenze più diffuse nella politica commerciale globale, il TTIP avrebbe prevedibilmente comportato trasformazioni notevoli nella struttura del commercio mondiale, creando una relazione UE-USA più «strategica, dinamica e olistica»[12] e condizioni materiali e simboliche favorevoli a un ruolo più efficace dell'Occidente nelle relazioni con potenze tradizionali ed emergenti e nella gestione dei regimi globali in materia di commercio.

Quanto alla struttura del progetto di accordo, il TTIP è composto da tre blocchi di capitoli negoziali, riguardanti rispettivamente l'accesso al mercato, la cooperazione in ambito regolamentare e un insieme di nuove regole da istituire tramite il partenariato. Gli oggetti centrali del negoziato sono la cooperazione rispetto alla regolamentazione dei mercati, cui si sommano gli appalti pubblici e la circolazione dei servizi (relativi all'accesso ai mercati), le indicazioni di provenienza geografica e la risoluzione delle dispute fra investitori e Stati (relativi alle nuove regole). Si tratta quindi dei temi che hanno alimentato i

[11] Va inoltre tenuto conto delle implicazioni dell'approccio *global value change* sugli scambi di servizi nello spazio transatlantico, la cui entità aumenta notevolmente se si considerano anche l'intensità dell'impiego di servizi incorporati all'interno alle attività manifatturiere europee e americane che producono beni esportati verso i rispettivi mercati.

[12] J. Pelkmans - D.S. Hamilton, *Rule-Makers or Rule Takers? An introduction to TTIP*, in J. Pelkmans - D.S. Hamilton (eds) *Rule-Makers or Rule Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Brussels, 2015, pp. 1-16.

maggiori contrasti all'interno delle relazioni economiche fra Europa e Stati Uniti. La regolamentazione dei mercati, in particolare, è stata al centro di numerosi dibattiti, spesso anche accesi e noti all'opinione pubblica – ad esempio per quanto riguarda le norme relative alla sicurezza ambientale e quelle per la salvaguardia dell'ambiente, che non a caso toccano gli interessi di importanti bacini elettorali. Ulteriori difficoltà nei tentativi compiuti nei decenni scorsi di raggiungere un accordo transatlantico sono derivate dall'articolazione sia nell'UE che negli USA della competenza in ambito di regolamentazione del mercato su diversi livelli di governo, oltre che fra autorità politiche e agenzie indipendenti. Inoltre, ogni tentativo di accordo si è dovuto misurare non solo con inerzie amministrative e la resistenza opposta da interessi consolidati, ma anche con le obiezioni mosse da organizzazioni della società civile preoccupate che un accordo preferenziale fra USA e UE avrebbe potuto comportare un esautoramento delle autorità politiche nazionali e/o l'indebolimento del sistema di *governance* multilaterale dell'economia mondiale, oltre alla diffusione di politiche pubbliche di impronta neoliberale[13].

Sono dunque numerose le difficoltà strutturali che hanno caratterizzano tutte le configurazioni dei rapporti commerciali transatlantici, e nulla esclude che il TTIP sarebbe potuto fallire a prescindere dagli specifici orientamenti delle parti. Significativamente, prima delle elezioni americane, ad essere considerati i principali responsabili delle difficoltà emerse nei negoziati erano i Paesi europei. Dopo aver esaminato la natura strategica del partenariato, esamineremo se e quanto l'insediamento dell'amministrazione Trump abbia agito almeno da catalizzatore di tali difficoltà[14].

[13] L.J. Eliasson - P. Garcìa-Duran, *Why TTIP is an unprecedented geopolitical game-changer, but not a Polanyian moment*, "Journal of European Public Policy", http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1254275.

[14] B. Stappenbeck, *Inside Washington: Views on Trump and Transatlantic Relations*, Bertelsmann Stiftung, http://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2017/januar/inside-washington-views-on-trump-and-transatlantic-relations/; R.J. Samuelson, *Trump vs. the regulatory state*, "The Washington Post", 06.02.2017.

La "questione strategica" nelle relazioni UE-USA

Il TTIP è l'unico accordo commerciale che sia mai stato citato all'interno di uno *State of the Union Address*, discorso tradizionalmente riservato alle grandi linee guida della politica nazionale[15]. D'altro canto, l'enfasi nella presentazione delle proprie iniziative non è certamente materia che scarseggi presso l'UE. Ovviamente ciò non è sufficiente a quietare i dubbi che immancabilmente sorgono quando l'aggettivo strategico viene associato a una materia che potrebbe essere superficialmente considerata di tipo "tecnocratico" e non all'ambito della politica estera e della sicurezza – in cui invece l'UE tende a subire, da un punto di vista sia pratico che analitico, la preminenza della NATO o anche solo della Politica Estera e di Sicurezza Comune. Non è tuttavia questa la sede per esaminare nello specifico i complessi rapporti che legano l'UE e la NATO[16]. Ciò che rileva evidenziare, invece, è che fra gli elementi che compongono la struttura politico-istituzionale delle relazioni transnazionali – rapporti bilaterali fra gli Stati Uniti e i singoli Paesi europei, NATO, forum globali, ecc. – il nesso USA-UE è quello il cui valore strategico ha generato maggiori frustrazioni e dubbi rispetto alle aspettative[17]. È dunque ancora più significativo che, fino all'avvento dell'amministrazione Trump, entrambe le parti abbiano continuato a dedicare una notevole attenzione agli aspetti (potenzialmente) strategici della relazione – sebbene l'orientamento, positivo o negativo, e l'intensità di tale attenzione siano variati a seconda degli orientamenti politici interni dell'UE e degli Stati Uniti.

Per chiarire perché l'utilizzo non ortodosso del termine "strategico" riferito ai partenariati dell'UE non possa essere derubricato a semplice artificio retorico o a prova di un'ennesima colpevole velleità, si può cominciare con l'evidenziare come per l'Unione il valore strategico della relazione con gli Stati Uniti – e delle relazioni transatlantiche in generale – non sia solo il risultato di un calcolo esatto del rapporto fra mezzi e fini. In realtà, i rapporti fra USA e UE sono

[15] B. Obama, *Remarks by the President in the State of the Union Address*, 12.02.2013, http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks- president-state-union-address.

[16] L. Simòn, *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security. The EU-NATO Conundrum in Perspective*, Londra, 2013; F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge, 2003.

[17] C. Hill, *The capability-expectations gap or conceptualising Europe's international role*, "Journal of Common Market Studies", vol. 31 (1993), n. 3, pp. 305-328.

anche un presupposto della possibilità stessa per quest'ultima di esistere in quanto *attore internazionale* in grado di utilizzare razionalmente le proprie risorse al fine di perseguire "grandi obiettivi" – e non solo come un forum, per quanto altamente sofisticato[18]. È opportuno chiarire, seppur concisamente, che la questione dell'attorialità dell'UE non è qui intesa essere in un rapporto di mutua esclusività con quella dei singoli Paesi membri[19]. A questo proposito, lo strumento dei partenariati strategici è particolarmente rilevante poiché mostra come la questione dell'attorialità dell'UE non sia (soltanto) il portato di una logica "apodittica" d'integrazione, che ritiene l'espansione delle competenze del livello di governo sovranazionale un processo univoco, razionale e inevitabile. Al contrario, i partenariati possono essere visti come parte di un generale progetto di adeguamento a un mondo sempre più policentrico, caratterizzato dalla presenza di diversi poli regionali associati a potenze tradizionali o in via d'affermazione, con una distribuzione per lo più frammentata e squilibrata dei fattori politici, economici, militari e commerciali della potenza. Lo sviluppo di una "personalità internazionale" dell'Unione è, in questo senso, non tanto la realizzazione di un progetto di federalizzazione, quanto piuttosto

[18] Sulla attorialità internazionale dell'UE si veda A. Niemann - C. Bretherton, *EU external policy at the crossroads: the challenge of actorness and effectiveness*, "International Relations", vol. 27 (2013), n. 3, pp. 261-275; H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, "Journal of Common Market Studies", vol. 37 (1999), n. 3, pp. 429-454; C. Wagnsson, *The EU as a global strategic actor, re-actor or passive pole?*, in K. Enelbrekt - J. Hallenberg, *European Union and Strategy: An Emerging Actor*, Londra-New York, 2008, pp. 184-199.

[19] Ai fini di questo lavoro, l'UE è considerata come una componente di un più complesso sistema di politica estera europea, comprendente i Paesi membri come pure l'operato di altre organizzazioni e strutture variamente collegate o sovrapponibili a quella dell'Unione. S. Kaukeleire - T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, 2014, pp. 11 ss.; K.E. Jørgensen, *Theorising the European Union's foreign policy*, in B. Tonra - T. Christiansen (eds), *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester-New York, 2004, pp. 10-25; si veda anche G. Majone, *Pattern of Postnational Europe: the Future of Integration after the Crisis of Monetary Union*, in M. Fichera - S. Hänninen (eds), *Polity and Crisis. Reflections on the European Odyssey*, Farnham, 2014, pp. 261-286. È inoltre utile notare che nemmeno le posizioni che enfatizzano la dimensione intergovernativa del sistema politico dell'Unione escludono la possibilità di individuare un'identità politica e istituzionale relativamente autonoma di quest'ultima. Si veda ad esempio C. Bickerton - D. Hodson - U. Puetter, *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, 2015.

un modo per adattarsi il più pragmaticamente possibile alle nuove caratteristiche "oggettive" della politica internazionale contemporanea – al netto ovviamente della sindacabilità di una tale lettura dell'evoluzione del sistema internazionale[20].

Come evidenziato da molti osservatori, la complessità dell'attuale contesto internazionale non è tuttavia sufficiente a giustificare la vaghezza del concetto di "partenariato" così come espresso nelle dichiarazioni della Politica Estera e di Sicurezza Comune e nei Trattati. La stessa indeterminatezza caratterizza i criteri di selezione, la natura e la forma di tali relazioni. Per molti aspetti, l'estrema eterogeneità degli sviluppi dello strumento pare più un effetto della mancanza di accordo fra i Paesi membri che l'intento di creare una rete dinamica in grado di coinvolgere Stati e organizzazioni internazionali di primaria importanza[21]. Nella generale ambiguità che caratterizza i partenariati strategici è evidente il tentativo, presente fin dalla loro creazione, di ordinare e differenziare tale strumento a seconda del rango e delle caratteristiche dell'interlocutore. La menzionata funzione "costitutiva" del rapporto con gli Stati Uniti per l'attorialità internazionale dell'Unione si evince, ad esempio, dalla *Strategia europea in materia di sicurezza* del 2003 – il primo documento che si occupa esplicitamente dell'identità e della capacità strategica dell'UE[22]. La *Strategia* identifica una serie di Paesi con cui l'Unione ha il massimo interesse a instaurare relazioni, da inquadrare attraverso lo strumento del partenariato strategico. Significativamente, questa categorizzazione identifica gli Stati Uniti come l'unico partner "essenziale", a differenza dei Paesi BRIC, definiti partner "cruciali", il Canada, il Giappone e la Corea del Sud ("partner

[20] Tale obiettivo ovviamente non esclude il contemporaneo intento di ridefinire il ruolo internazionale dell'UE, indebolito dagli effetti della crisi economica e finanziaria o dall'inefficace gestione del disordine regionale nelle sue aree di vicinato. A proposito del nesso fra attorialità globale dell'UE e partenariato strategico si veda *Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*. 17.09.2012, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sept12.pdf

[21] S. Blockmans - M.-L. Laasit, *The European external action service: enhancing coherence in EU external action?*, in P. Cardwell (ed), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, Berlino, 2011, pp. 135-161.

[22] Consiglio dell'Unione Europea, *Strategia europea in materia di sicurezza. Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Brussels, 2003, http://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-better-world/.

naturali") e il Messico e il Sud Africa ("attori regionali")[23]. Come fa notare Grevi, questa classificazione delle *partnership* strategiche evidenzia i due fondamenti logici di questo vettore delle relazioni esterne dell'Unione: l'affinità normativa, e la potenza politica ed economica degli interlocutori selezionati[24]. La posizione di preminenza assegnata agli Stati Uniti derivava dalla singolare condizione per cui, a differenza della maggior parte degli altri casi, il partenariato era promosso dell'Unione sia per scelta – date le priorità convergenti delle due parti – sia per necessità – ovvero motivata dalla pressante necessità di cercare un terreno comune data la capacità dell'interlocutore di favorire o ostacolare il perseguimento degli interessi dell'UE. Se è vero che ciascun partenariato è in realtà una combinazione più o meno asimmetrica di libera scelta e necessità, come pure di semplice convenienza pratica – combinazione che peraltro varia a seconda della materia in questione – il rapporto con gli Stati Uniti è unico poiché tutti i suddetti fattori sono presenti al massimo livello.

L'affinità dal punto di vista normativo fra UE e Stati Uniti è strettamente collegata alla valenza sistemica delle relazioni transatlantiche in generale. Tracciando un collegamento fra la dimensione bilaterale e quella multilaterale dei rapporti transatlantici, nella maggior parte dei casi la *Strategia* del 2003 fa seguire al riferimento agli Stati Uniti citazioni del ruolo della NATO e dei rapporti transatlantici. Il documento afferma infatti che «[p]er l'Europa il partenariato transatlantico rimane un fondamento irrinunciabile, basato su una storia e una responsabilità condivise. L'UE e la NATO devono approfondire il loro partenariato strategico per una migliore cooperazione nella gestione delle crisi». In questo senso, il partenariato strategico con gli Stati Uniti è presentato come conciliabile con il tradizionale impegno interregionale e multilaterale dell'UE, e anzi utile al suo rafforzamento. Si tratta quindi di uno dei pochi casi in cui il discorso sul partenariato elaborato dall'Unione pareva passibile di una non troppo problematica realizzazione.

I giudizi espressi sul tema dei partenariati strategici sono stati in gran parte critici. Molti commentatori hanno stigmatizzato, oltre

[23] T. Renard, *The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnership*, "Egemont Papers", (2011), n. 45, pp. 1-41.

[24] G. Grevi, *The EU Strategic Partnerships: Process and Purposes*, in M. Telò - F. Ponjaert (eds), *The EU's Foreign Policy. What kind of Power and Diplomatic Action?*, Farnham, 2012, pp. 159-174.

alla indeterminatezza concettuale, anche la velleità di coprire una serie eccessivamente eterogenea di relazioni e la mancanza di sostegno politico in fase di realizzazione. In questa varietà di critiche, la relazione USA-UE è l'unica che risulta adeguata rispetto a qualsiasi criterio utilizzato per definire il partenariato strategico. Se poi si sposta l'attenzione sulla questione più sostanziale degli obiettivi di questo vettore della politica estera dell'Unione, il partenariato USA-UE può ragionevolmente essere considerato strategico nella misura in cui interviene sulle attuali trasformazioni nella distribuzione della potenza, in modo da trasformare relazioni potenzialmente a somma zero in rapporti mutualmente vantaggiosi[25]. In questo senso, le imperfezioni dello strumento possono essere ridimensionate in prospettiva dell'obiettivo finale: facilitare il dialogo e la cooperazione fra potenze sempre più numerose e interdipendenti. Si ripropone quindi la questione della continuità e della discontinuità: qual è la soglia oltre la quale ci si trova di fronte non a un semplice rovescio tattico, dovuto all'opportunità di preferire occasionale guadagno immediato, bensì a una vera e propria crisi del valore strategico del rapporto?

La questione si manifesta attraverso l'alterazione di un equilibrio che pare essenziale a un partenariato bilaterale che aspiri ad essere strategico: la massimizzazione dei rispettivi benefici, accompagnata dal perseguimento di obiettivi sistemici. Il caso del TTIP è estremamente significativo poiché l'accesso reciproco ai rispettivi mercati (utilità immediata) era intrinsecamente legato a quello sistemico – ovvero sostenere il libero scambio evitando il protezionismo e agevolando il reciproco adeguamento normativo. La crisi del TTIP quindi non solo segna un indebolimento dell'affinità normativa fra le due parti, ma prefigura anche una divergenza normativa di lungo periodo, che vede l'alienazione di due soggetti che erano stati agenti e/o strumenti fondamentali del sistema di *governance* del commercio globale, alimentando ancor più la tendenza alla frammentazione e la moltiplicazione di visioni del mondo inconciliabili.

La crisi del TTIP e del partenariato strategico diventa ancor più grave se la relazione non è osservata attraverso uno schema diverso da quello "binario" – come pure la dimensione bilaterale indurrebbe a fare – in cui la massimizzazione degli interessi esclude intenti di

[25] G. Grevi, *Making EU Strategic Partnership Effective*, "FRIDE Working Paper", (2010), n. 105.

mantenimento/riforma dell'ordine internazionale. Allo stesso modo, la gravità dello stallo diventa tanto più evidente se si evidenziano i legami fra le diverse componenti del rapporto UE-USA, che impediscono la creazione di un chiaro ordine di priorità. Al di là degli effetti del fallimento sui singoli sistemi politici ed economici dei due contraenti, l'indebolimento del partenariato si riflette quindi sui rapporti transatlantici in generale – difficilmente compensabili dagli altri elementi quali i rapporti bilaterali o all'interno della NATO – e su quanto dell'ordine internazionale post-Seconda Guerra Mondiale continua a esistere.

Tali elementi critici possono essere rilevati osservando una a una le molteplici funzioni espletate da questo strumento della politica estera dell'UE. Innanzitutto, la minacciata sospensione del partenariato ha l'effetto, in gran parte intenzionale, di minare l'auto-affermazione dell'UE in quanto attore internazionale. Ciò avviene innanzitutto attraverso un effetto "posizionale", che ridimensiona la reputazione dell'UE in quanto attore globale, sottraendole un'occasione di segnalarsi nella rete di relazioni internazionali "che contano". A ciò si aggiunge un effetto disintegrativo ancor più diretto: la dichiarata preferenza per gli accordi bilaterali, quale che sia le motivazioni di ordine ideologico o economico alla sua base, tende a disincentivare la coerenza orizzontale (fra i vari strumenti) e verticale (fra i diversi livelli di governo) della politica estera dell'UE, e in generale la coesione politica di quest'ultima. Per quanto riguarda le percezioni, i rapporti con gli Stati Uniti sono talmente densi e strutturati che il riconoscimento politico attraverso il partenariato con gli Stati Uniti potrebbe sembrare relativamente meno essenziale rispetto ad altri. In realtà, questa mancata relazione mina comunque l'attorialità politica dell'UE, non compensabile da altre relazioni transatlantiche indebolisce il legame all'interno della comunità atlantica e occidentale, e può minare l'attrattiva di ciascuna delle componenti di quest'ultima – ancor più se i perduranti effetti della crisi economica e finanziaria del 2008 e l'inefficacia nella risoluzione dell'instabilità nel vicinato orientale e meridionale creano diffidenze.

La centralità degli obiettivi economici e commerciali è stata spesso interpretata come un aspetto limitante della capacità di azione

"propriamente strategica" dell'Unione[26]. Se da un lato è ragionevole aspettarsi una tale enfasi date le competenze, la taglia e i vantaggi comparati dell'UE in quest'ambito, dall'altro si lamenta la sconnessione di quest'ultimo rispetto le altre aree politiche (in particolare nell'ambito della sicurezza). Il caso degli Stati Uniti è particolare in questo senso. È noto che il nesso UE-NATO-USA assicura un legame nella sfera delle questioni che, seppur ambiguamente, si possono definire "geopolitiche", ma a costo di significativi limiti politici e istituzionali derivanti dalla persistente tensione fra europeismo e atlantismo; esistono peraltro forme di dialogo politico e accordi di partecipazione a iniziative PESC da parte di personale americano, ma costituiscono un aspetto abbastanza marginale. Ciò che invece è interessante nel rapporto strategico UE-USA che si sarebbe dovuto sviluppare attraverso lo strumento del TTIP è anche il nesso particolare che vi è fra il perseguimento dei propri interessi in quest'ambito e il mantenimento dell'ordine internazionale. Questo nesso è coerente con l'obiettivo sistemico (spesso frustrato) dei partenariati strategici ma attraverso l'influenza sulla regolazione globale. L'aspetto singolare del partenariato UE-USA è che tale obiettivo sarebbe stato perseguito non attraverso una struttura multilaterale. In effetti, il TTIP può essere visto in buona misura come il frutto del fallimento del sistema di *governance* multilaterale del governo internazionale incentrato su cicli negoziali periodici, al quale subentra una soluzione bilaterale/interregionale dagli effetti normativi di portata potenzialmente globale.

L'avvento dell'amministrazione Trump e la trasformazione dell'interdipendenza competitiva fra USA e UE

L'idea alquanto diffusa secondo cui il TTIP sarebbe una "vittima eccellente" dell'avvento dell'amministrazione Trump va quantomeno specificata. Figure autorevoli come il Vice-cancelliere tedesco avevano ammesso la sostanziale cessazione dei negoziati del TTIP con mesi d'anticipo rispetto alle elezioni presidenziali americane[27]. Peraltro,

[26] T. Renard, *The EU Strategic Partnership Review: Ten Guiding Principles*, "European Strategic Partnership Observatory Policy Brief", (2012), n. 2, pp. 1-6, http://www.ies.be/files/private/28)%20Renard%20-%20Ten%20Guiding%20Principles.pdf

[27] A. Erikksson, *EU-US trade talks have failed, says Germany's Gabriel*, "Eurobserver", 29.08.2016, http://euobserver.com/economic/134783.

fino alle fasi finali della campagna presidenziale, gli osservatori non avevano praticamente dubbi ad individuare la causa dello stallo nella mancanza di accordo fra i Paesi membri dell'UE – nonostante i negoziati fossero condotti da funzionari della Commissione Europea. D'altronde, il partenariato con l'UE non è mai stato oggetto di critiche e promesse di denuncia tanto esplicite quanto il TPP o il NAFTA né durante la campagna elettorale né nei primi mesi di presidenza[28]. Ciò premesso, e fatte salve le ovvie cautele, gli osservatori sono sostanzialmente d'accordo nel ritenere che le numerose dichiarazioni del Presidente Trump riguardo il suo impegno a difendere i lavoratori e i produttori americani dagli effetti deleteri del libero scambio e della globalizzazione possano ragionevolmente essere intese come una sfida rivolta anche al TTIP.

Le recenti misure protezionistiche adottate dal Presidente degli Stati Uniti al fine di ridurre il costante disavanzo commerciale degli Stati Uniti e sostenere la crescita interna – barriere tariffarie, ricorso a contenziosi contro Paesi accusati di praticare il *dumping*, incentivi fiscali alla produzione interna – confermano almeno in parte gli intenti espressi in campagna elettorale, e sembrano decisamente incompatibili con la ripresa di negoziati volti a creare la più grande e sofisticata zona di libero scambio del mondo. Inoltre, se all'inizio della presidenza molti facevano notare le scarse conseguenze immediate della sospensione di un negoziato più bloccato, le misure citate prefigurano invece una forma di protezionismo più aggressiva che oltre a danneggiare i rapporti istituzionali con l'UE, potrebbe bloccare la debole ripresa economica dei Paesi europei (che sono, dopo la Cina, la principale causa del disavanzo commerciale americano). Anche se parlare di vere proprie "guerre commerciali" può essere prematuro, l'innalzamento delle tariffe mirato a specifici prodotti prefigura già un atteggiamento più aggressivo di quello anticipato nelle previsioni più caute. Passando dalle singole misure alla configurazione generale delle

[28] Vi è anzi chi rileva segnali relativamente promettenti per il TTIP, quali la scelta di Robert Lighthizer come Rappresentante per il Commercio degli Stati Uniti d'America – anche se i toni conciliatori usati dal Rappresentante e la sua dichiarata disponibilità a esaminare tutti i negoziati pregressi è stata accompagnata dalla constatazione che le prossime elezioni in diversi Paesi dell'Unione non rendono plausibile una ripresa dei colloqui nell'immediato futuro. H. von der Burchard, *Trump's pick for trade envoy open to continued EU trade talks*, "Politico", 21.03.2017, http://www.politico.eu/article/trumps-pick-for-trade-envoy-open-to-continued-eu-trade-talks/.

politiche commerciali, ancor più significativo per il destino del partenariato è poi l'esplicita preferenza dell'amministrazione per accordi commerciali bilaterali, confermata dal ritiro dal TPP e da dichiarazioni esplicite sull'avversione ai *big mash pot*[29]. Questa preferenza, insieme alle misure tariffarie, è il portato di una concezione dell'economia globale quale gioco a somma zero, nella quale a contare sono i guadagni relativi piuttosto che quelli assoluti[30]. Questo indirizzo potrà avere ripercussioni notevoli sugli Stati Uniti stessi, i suoi interlocutori e il sistema del commercio mondiale in generale – per quanto tali effetti potranno essere mitigati dall'azione del Congresso (che però non ha competenze sulle tariffe), delle amministrazioni statali e dei gruppi di pressione, come pure dalla resistenza opposta dagli interlocutori esteri (governi e imprese) e dalle pratiche e dalle norme in vigore.

Concentrandosi sugli effetti sui rapporti commerciali UE-USA, la preferenza per i rapporti bilaterali, oltre che da considerazioni pratiche come il presunto vantaggio di cui godrebbero gli USA in negoziati di questo formato, pare avere anche una base ideologica – al netto dell'erraticità del Presidente Trump. La logica politica riassunta nello slogan *America first* e affermazioni come «Americanism, not globalism, will be our credo» possono aiutare a spiegare perché il "globalismo" è messo in discussione proprio dalla potenza egemone che ne è stata la principale garante (e beneficiaria) – insieme ad altri Paesi europei – giustificando le numerose letture pessimistiche sull'affermazione di principi illiberali nella dimensione internazionale oltre che in quella interna[31]. Le posizioni "revisioniste" non sono più prerogativa di Paesi che si posizionano ai margini dell'ordine vigente, e lo infran-

[29] Trascrizione del programma di *Fox News Channel* dal titolo *The Journal Editorial Report* con estratti di dichiarazioni del Presidente Trump, "The Wall Street Journal", 30.01.2017, http://www.wsj.com/articles/building-the-wall-1485796043.

[30] G. Gertz, *What will Trump's embrace of bilateralism mean for America's trade partners?,* "Brookings Future development", 08.02.2017, http://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/02/08/what-will-trumps-embrace-of-bilateralism-mean-for-americas-trade-partners/.

[31] R. Kagan, *The twilight of the liberal order*, "Brookings Big Ideas for America", 24.01.2017, http://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/; S.M. Walt, *The Collapse of the Liberal World Order*, "Foreign Policy", 26.06.2016, http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/; M. Leonard, *What Liberal World Order*, "Project Syndicate", 28.02.2017, http://www.project-syndicate.org/commentary/trump-brexit-liberal-world-order-by-mark-leonard-2017-02; M.J. Boyle, *The Coming Illiberal Order*, "Survival", vol. 58 (2016), n. 2, pp. 35-66; S. Fabbrini - R. Marchetti (eds),

gono quando utile al perseguimento dei propri fini geopolitici, ma senza porsi come un'autentica alternativa poiché solo il vigente ordine internazionale offre le risorse economiche necessarie a mantenere un grado soddisfacente di consenso interno o presso gruppi d'interesse legati al sistema occidentale.

Un esame delle condizioni demografiche, economiche e politiche alla base dell'instaurazione, persistenza e apparente crisi dell'ordine liberale internazionale, aperto ma imperniato sulla comunità occidentale, va oltre lo scopo di questo lavoro – anche se probabilmente aiuterebbe a definire categorie di vasto uso quando si tratta di questi temi, come "populismo" o "protezionismo". Rispetto al livello d'analisi qui adottato, si può affermare che la nuova amministrazione statunitense sta effettivamente agendo in modo da alterare gli equilibri di quella che Chad Damco ha definito la «interdipendenza competitiva» fra USA e UE[32]. In questo peculiare rapporto, che ha acquistato un peso cruciale all'interno della più complessa rete di relazioni transatlantiche, la componente dell'interdipendenza è costituita da due elementi. Il primo è la dimensione dei due mercati integrati, una condizione che si traduce in una grande capacità di influenzare singoli Paesi terzi ma anche il sistema economico nel suo complesso, e di diffondere a livello globale le proprie politiche di regolazione. Inoltre, l'alto grado di interconnessione e la consapevolezza dei costi di eventuali discrasie dei due enormi mercati fa da ulteriore stimolo alla cooperazione e alla creazione di meccanismi istituzionali di adeguamento reciproco ai rispettivi sistemi di regolazione (notoriamente divergenti rispetto al rapporto fra autorità politica/regolativa e mercato) e politiche economiche. La seconda componente consiste nei caratteri istituzionali dell'interdipendenza; dalla Dichiarazione Transatlantica del 1990, l'UE e gli USA hanno formalizzato le loro complesse relazioni con una serie di accordi quadro che comprendono la Nuova Agenda Transatlantica (1995) – che comprendeva, oltre a forum di dialogo fra i funzionari delle rispettive amministrazioni, occasioni di contatto fra i rappresentanti delle parti sociali e degli interessi organizzati – e poi ancora il

Still a Western World? Continuity and Change in Global Order: Africa, Latin America and the 'Asian century', Abingdon-on-Thames, 2016.

[32] C. Damro, *Competitive Interdependence: Transatlantic Relations and Global Economic Governance*, in R. Alcaro - E. Greco - J. Peterson (eds), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Londra, 2016, pp. 179-196.

Partenariato Economico Transnazionale (1998), accordi di coordinamento all'interno della Organizzazione Mondiale del Commercio, il Consiglio Economico Transatlantico (2007) – con la partecipazione di figure di vertice della Commissione e dell'esecutivo americano, iniziative di armonizzazione delle regolamentazione e di coordinamento delle politiche fino ad arrivare alla negoziazione del TTIP. Quanto all'aspetto competitivo, questo riguarda soprattutto il rapporto con i mercati terzi. La diffusione degli accordi preferenziali bilaterali dopo il fallimento del *Doha Round* e la priorità assunta da temi quali barriere non tariffarie, circolazione dei servizi, commesse pubbliche, ecc. che richiedono una competente attività regolativa alimentano continuamente la concorrenza fra i due riguardo alla proiezione verso l'esterno delle loro politiche commerciali e regolamentazioni.

L'equilibrio dinamico fra interdipendenza e competizione avrebbe trovato una nuova configurazione con il TTIP: da una parte, l'incremento della taglia del mercato e delle connessioni fra gli operatori al suo interno sarebbe stato accompagnato dall'importanza ancora maggiore attribuita alle questioni relative alla regolamentazione e agli adeguamenti reciproci delle rispettive politiche per il commercio. D'altra parte, lo strumento bilaterale degli accordi preferenziali – normalmente utilizzato per orientare verso i Paesi terzi la competizione fra USA e UE – avrebbe assunto la forma particolarmente sofisticata del partenariato strategico per riorientare l'una sull'altra la competizione tra le due potenze commerciali, ordinando tramite norme e istituzioni questa dimensione interna dei rapporti come pure la proiezione verso altri mercati. Ciò che invece emerge dagli orientamenti della nuova amministrazione è l'avversione per l'interdipendenza in sé, considerata inconciliabile con una "sana" competizione commerciale fra sistemi economici, che hanno l'obbligo di anteporre una qualche concezione di interesse nazionale all'apertura dei mercati[33]. Tali interessi, comunque li si individui, sono meglio tutelati se inquadrati in una serie di rapporti bilaterali che eliminano la necessità di istituzioni e burocrazie inter- o sovranazionali irrimediabilmente non-democratiche, che spesso finiscono con l'assumere tratti "normativi" (anche solo in ambito commerciale) in forte contrasto con il primato della volontà

[33] T. Wright, *Trump's 19th Century Foreign Policy*, "Politico", 20.01.2016, http://www.politico.com/magazine/story/2016/01/donald-trump-foreign-policy-213546.

popolare e dell'interesse nazionale – qualunque sia il rapporto fra i due, assicurato dai meccanismi di rappresentanza cosiddetti populisti.

Fra gli effetti dell'insuccesso del progetto di partenariato strategico vi è l'ulteriore indebolimento della dimensione multilaterale e istituzionalizzata dei rapporti commerciali degli Stati Uniti a favore dei guadagni stimati in termini di differenziale di potere negoziale nei rapporti uno-a-uno. Bisogna tuttavia osservare che la dimensione bilaterale non solo si basa su una concezione del commercio come gioco a somma zero, ma ne aumenta gli effetti (come in una profezia che si autoavvera). Il risultato è una minor possibilità di costruire coalizioni e una riduzione dei possibili esiti positivi dell'accordo (poiché è diminuita la possibilità di elaborare soluzioni mutualmente vantaggiose). Inoltre, l'inefficacia della *partnership* diminuisce sensibilmente la possibilità per gli USA e l'UE di promuovere presso Paesi o regioni terzi standard commerciali transatlantici grazie alla maggiore influenza garantita dalla somma delle rispettive dimensioni di mercato, dalla ridotta competizione grazie all'armonizzazione interna nei rapporti bilaterali con Paesi terzi. Tale dimensione negoziale, già di per sé caratterizzata da una forte istituzionalizzazione, non avrebbe semplicemente riproposto su una scala più ampia i limiti delle dinamiche bilaterali appena menzionate poiché la dimensione esterna del TTIP si sarebbe dovuta adeguare (almeno in una certa misura) ai principi formalmente statuiti da una politica commerciale multilaterale.

Alla base di questo adeguamento al multilateralismo non ci sarebbe stato solo l'intento "normativo" di adesione a un principio, ma anche l'incentivo di tipo utilitaristico a evitare gli effetti negativi dell'assenza a livello globale di regolamentazioni quanto più possibile standardizzate (e simili a quelle già in vigore nel proprio sistema economico). In tal senso, l'opzione bilaterale promossa dagli Stati Uniti nei rapporti con l'UE e con i Paesi terzi rischia di produrre effetti che vanno dall'aumento generalizzato dei costi di produzione e dei prezzi di merci e servizi a costi e squilibri macroeconomici dovuti all'eventuale ristrutturazione delle *global value chain* fino agli effetti negativi di eventuali guerre commerciali.

Infine, il fallimento del TTIP priva il sistema del commercio mondiale di un accordo regionale potenzialmente in grado di compensare le spinte bilaterali dei due principali mercati mondiali con l'aspirazione alla costruzione di un aperto sistema multilaterale. Non è dato dire se il TTIP avrebbe risolto il dilemma sull'effetto degli accordi

preferenziali sui processi di liberalizzazione degli scambi. Si può però ragionevolmente prevedere il rischio che, sul lungo periodo, questo fallimento e gli orientamenti politici che lo hanno reso possibile rischiano di istituzionalizzare approcci mercantilistici basati sulla pura potenza, delegittimando le norme e le istituzioni alla base dell'ordine commerciale ed economico che si era cercato di realizzare fin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

L'UE e l'"identità di mercato"

L'indebolimento di tale ordine si traduce peraltro in un grave colpo all'identità dell'UE, che di tale ordine è stata una componente fondamentale, e al quale rimane concettualmente e praticamente connaturata. Questo effetto al contempo sia *relazionale* sia *sistemico* del blocco del partenariato strategico con gli USA è comprensibile attraverso la nozione di Europa "potenza di mercato"[34]. In base a questa concezione, l'UE è innanzitutto il prodotto di un processo d'integrazione economica che l'ha trasformata in uno dei mercati più enormi e avanzati mai esistiti. La considerevole taglia del mercato non ne esaurisce tuttavia l'identità. L'Europa "potenza di mercato" va infatti intesa anche come una forza regolatrice dotata di particolari caratteristiche istituzionali e normative, che producono competenze, un certo livello di coerenza interna e un'autorità sanzionatoria sufficienti a garantirle l'attorialità necessaria a intrattenere rapporti con altri Paesi e potenze commerciali. Tali rapporti sono caratterizzati da una propensione dell'UE a diffondere le proprie regole, secondo una concezione non dissimile a quella di potere strutturale di Susan Strange, in gran parte coerenti (anche se non sovrapponibili) a quelle dell'ordine liberale internazionale[35].

È importante notare, tuttavia, che la diffusione di norme non avviene (solo) per l'effetto attrattivo dovuto alla considerevole dimensione economica, ma anche per un vero e proprio intento normativo – per lo più basato su metodi persuasivi – finalizzato alla diffusione di specifiche politiche e standard, ma anche di più generali concezioni di correttezza, adeguatezza e "normalità" – in maniera in questo caso

[34] C. Damro, *Market power Europe*, "Journal of European Public Policy", vol. 19 (2012), n. 5, pp. 682-699.

[35] S. Strange, *States and Markets*, Londra-New York, 1994.

analoga al concetto di Europa "potenza normativa"[36]. A caratterizzare ulteriormente l'idea di "potenza di mercato", vi è una dimensione normativa supplementare, che si potrebbe dire di tipo "competitivo". L'Europa "potenza di mercato" è infatti concepibile come il luogo di un processo continuo di competizione fra interessi, particolari o diffusi, economici o sociali, dotati di un'organizzazione formale oppure fluidi, più o meno suscettibili di entrare in contatto, formare coalizioni o subire l'influenza di gruppi esterni all'UE – che in questo modo possono influenzare non solo i processi decisionali, ma anche i meccanismi di formazione identitaria dell'Europa "potenza di mercato".

Vale la pena evidenziare come quest'ultimo aspetto abbia molto a che fare con una questione normativa fondamentale nei rapporti fra l'UE e i suoi cittadini, come pure nelle relazioni esterne dell'Unione: il famigerato problema del deficit democratico dell'UE. La questione ha una storia ormai decennale che non è possibile ripercorrere in questa sede; si rileva necessario tuttavia evidenziare la riattivazione del dibattito pubblico e specialistico in occasione dell'avvio dei negoziati del TTIP, accusato di essere il prodotto di un processo essenzialmente tecnocratico destinato, secondo alcuni, a segnare l'ennesima infrazione del principio democratico, oltre che il probabile peggioramento delle condizioni di vita di settori già svantaggiati delle società europee[37]. Senza approfondire ulteriormente il dibattito – animato peraltro anche da posizioni che ritengono il processo decisionale relativo al TTIP adeguatamente conforme ai criteri democratici[38] – si fa solo

[36] Il concetto è affine non solo a quello proposto da Strange, ma anche all'idea di Europa "potenza civile" che da anni ormai anima un vivace dibattito sulla possibilità e sulle circostanze in cui l'UE riesce a perseguire una efficace politica estera basata più che sull'esercizio di influenza, innanzitutto sulla diffusione di concezioni di "normalità" e/o sulla promozione di determinate regole. A tal proposito si veda R. Schwok, *Peculiarities of the European Union's External Action*, in M. Telò (ed), *Globalisation, Multilateralism, Europe. Towards a Better Global Governance?*, Farnham, 2013, pp. 91-108, p. 97; I. Manners, *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, "Journal of European Public Policy", vol. 13 (2006), n. 2, pp. 182-199; T. Diez, *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'normative power Europe'*, "Millennium", vol. 33 (2005), n. 3, pp. 613-636.

[37] R. Inglehart - P. Norris, *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*, "Harvard Kennedy School Working Papers", n. RWP16-026 (2016).

[38] D. De Bièvre - A. Poletti, *Why the Transatlantic Trade and Investment Partnership is not (so) new, and why it is also not (so) bad*, "Journal of European Public Policy", 2016, http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1254274.

notare come vi siano i margini per riscontrare un vettore ulteriore dell'"effetto Trump" sui processi politici dell'UE. Si tratta di un canale parallelo ai quelli tradizionalmente utilizzati dagli Stati Uniti per esercitare la propria influenza, basati da una parte su interventi e contatti con i vertici politici in occasione delle cosiddette *history making decisions*[39], e dall'altra su fitte reti di esperti (i cosiddetti tecnocrati) in costante contatto con i loro corrispettivi membri della burocrazia dell'UE.

Il terzo canale in questione parrebbe invece dipanarsi proprio nello spazio di competizione fra gli interessi organizzati creato dall'Europa "potenza di mercato", offrendo occasione di contatto e di influenza reciproca proprio a quelle forze politiche e sociali che con più decisione hanno denunciato gli effetti nefasti del partenariato strategico e la deriva tecnocratica del processo d'integrazione. Nonostante le condizioni attuali non paiono particolarmente favorevoli a un simile sviluppo, rimane la possibilità che questo spazio di competizione offerto dall'Unione diventi uno dei luoghi in cui forze intenzionate a promuovere i principi dell'apertura commerciale e del mercato basato su regole sapranno organizzarsi e confrontarsi con le tendenze contrarie oggi in ascesa. Le analisi più caute sull'attuale crisi del rapporto UE-USA, soprattutto in ambito commerciale, consigliano uno sforzo da parte dell'UE al fine di instaurare un dialogo con l'attuale amministrazione, nella consapevolezza che ciò comporterà qualche concessione, ad esempio per quanto riguarda il riequilibrio delle bilance commerciali[40]. In questo caso, la dimensione normativa dell'identità di mercato dell'UE potrebbe rivelarsi risorsa che i soggetti politici impegnati nella costruzione di questo dialogo avrebbero interesse a costruire al fine di incentivare la collaborazione degli attori di mercato e delle opinioni pubbliche in questo sforzo comune.

[39] J. Peterson, *All Roads Don't Lead to Brussels (But Most Do): European Integration and Transatlantic Relations*, in R. Alcaro - E. Greco - J. Peterson (eds), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Londra, 2016, pp. 43-73.

[40] A. Barichella, *The Trump Presidency: what consequences will this have on Europe?*, "Fondation Robert Schuman European Issue", n. 417, 16.01.2017, http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0417-the-trump-presidency-what-consequences-will-this-have-on-europe.

Conclusioni

Interrogandosi sull'ipotesi che il mutamento degli equilibri di potenza attualmente in corso sia davvero identificabile come un "ritiro dell'Occidente", Peterson, Alcaro e Tocci individuano una serie di fenomeni – ascesa del multilateralismo, dispersioni dei fattori della potenza, presenza diffusa di problemi interni che impediscono grandi accordi internazionali – la cui complicata interazione rende quasi impossibile interpretare il contesto internazionale considerando fattori di tipo strutturale[41].

Sollecitato da queste considerazioni, questo lavoro ha cercato di porre alcune premesse concettuali sulla base delle quali valutare per quali aspetti la grave impasse in cui versa un accordo considerato da molti cruciale – "strategico" – come il TTIP sia da attribuire a fattori di lungo periodo come il tradizionale "deficit strategico" dell'UE nei confronti degli Stati Uniti, oppure ad altri più contingenti come l'insediamento della nuova amministrazione statunitense. L'immagine che emerge è quella di un rapporto fortemente influenzato dalla trasformazione del sistema internazionale in senso pluralistico – concetto certamente più indefinito di categorie consolidate come "multipolare" o "multilaterale", ma forse necessario a cogliere la maggior fluidità e complessità – e da una tendenza parallela alla moltiplicazione e frammentazione dei conflitti e delle forme cooperazioni riscontrabile nella dimensione interna dei membri della comunità transatlantica.

In tale contesto, l'avversità della nuova amministrazione verso la mutua dipendenza – elemento non accidentale, ma anzi deliberatamente perseguito dall'UE – spicca come un aspetto di forte discontinuità nelle relazioni UE-USA. Questa trasformazione, pur non implicando una prospettiva isolazionista, enfatizza l'elemento strettamente internazionale (e potenzialmente competitivo) nelle relazioni transatlantiche in senso ampio. Anche le prospettive potenzialmente più benevole rispetto al ruolo internazionale dell'UE, come quella dell'Europa "potenza di mercato" cui si è accennato, dimostrano però la difficoltà non solo ad agire in maniera efficace, ma anche solo di concettualizzare l'identità dell'UE in quanto attore. Ciò mette sotto

[41] J. Peterson - R. Alcaro - N. Tocci, *Multipolarity, Multilateralism and Leadership: The Retreat of the West?*, in R. Alcaro - E. Greco - J. Peterson (eds), *The West and the Global Power Shift. Transatlantic Relations and Global Governance*, Londra, 2016, pp. 101-126.

ulteriore pressione la logica prevalentemente "strutturale" e trasformativa dell'azione internazionale dell'Unione, costringendola non solo ad affrontare una volta di più il suo rapporto problematico con la dimensione più convenzionalmente strategica delle sue relazioni internazionali, ma a farlo senza la sicurezza di fondo del sostegno del partner statunitense.

American (next) Pacific Century? Gli Stati Uniti di Donald Trump alla fine della «Great Divergence»

di Mireno Berrettini

Abstract *– This essay analyzes, from a global and long-term historical perspective, the Sino-US diplomatic tensions arisen after the Donald J. Trump's election as President of the United States. In the broader system of international relations, the so-called "rise of China" and the increasing political and economic dynamism of the new Asian Great Powers are leading to the closure of the Euro-Atlantic global hegemonic cycle, begun with the «Great Divergence» in the late XVIIIth century and enshrined by the Opium Wars in the second half of the XIXth. Despite an unconventional diplomatic style, the new Republican President and his administration are facing these systemic transformations in the field of world politics, trying to create a new architecture of global governance, aiming at maintaining the United States' leadership within a world system that is structurally transiting from an hegemony to another, while is moving from the unipolar condition to a multipolar one.*

Tra il gioco degli scacchi e il poker: lo stile trumpiano e l'arte della diplomazia

«The President of Taiwan CALLED ME today to wish me congratulations on winning the Presidency. Thank you!»[1]. Con questo *tweet* del 2 dicembre 2016, Donald J. Trump, da poco eletto alla Casa Bianca, dava notizia della telefonata ricevuta da Tsai Ing-wen, Presidente della Repubblica di Cina (RDC o Taiwan). Si è trattato senz'altro di un colloquio atipico che ha sollevato aspre critiche da parte di un cospicuo settore dei media occidentali. La decisione di Trump di accettare la chiamata è stata interpretata alla luce delle dichiarazioni che l'allora candidato ufficiale repubblicano aveva tenuto durante tutta la sua campagna elettorale, dove aveva espresso posizioni fortemente critiche su Pechino. In alcuni casi la "mossa" di Trump è stata considerata

[1] D.J. Trump @realDonaldTrump, "Twitter", 02.12.2016. Si noti che nel codice comunicativo del web il maiuscolo è paragonabile all'urlo. I *tweet* sono disponibili sul relativo *account* alla data indicata.

naïve, mentre in altri come il primo sintomo dell'abbandono della *One China Policy*, ovvero di quella "preferenza" formale degli Stati Uniti per la Repubblica Popolare Cinese (RPC) a discapito della RDC, una predilezione che affonda le proprie radici nelle decisioni dell'amministrazione Nixon[2].

Commenti di questo tipo sembrano più che altro essere preoccupati di alimentare la grande narrativa della catastrofe che ha caratterizzato una buona parte del discorso pubblico occidentale successivo all'esito delle elezioni americane dell'8 novembre 2016. Queste valutazioni appaiono, infatti, scarsamente ponderate e forse anche eccessive. È senz'altro giusto sottolineare quanto i rapporti bilaterali tra Washington e Pechino siano delicati per la stabilità globale, ma è sicuramente sommario farlo dimenticando, in sede analitica, che – assieme al calcolo – l'azzardo è un'articolazione fondamentale della logica diplomatica[3], un "gioco" che in questo senso assomiglia tanto agli scacchi quanto al poker.

La telefonata tra Trump e Tsai Ing-wen è stata l'apertura e la prima "puntata" (*bet*), certamente impattante, di questa partita. Le reazioni della RPC, del resto, non si sono fatte attendere. Uno dei portavoce del Ministero degli Affari Esteri di Pechino, Geng Shuang, lo stesso giorno della telefonata, ha rilasciato una dichiarazione molto chiara nella quale ha ricordato che «there is but one China in the World, and that Taiwan is an inalienable part of China»[4]. Il giorno seguente è stato il *Global Times* a prendere posizione. Il quotidiano, noto per essere vicino alle posizioni ufficiali del Partito Comunista Cinese (PCC), ha evidenziato che la *One China Policy* non sia solo il fondamento della relazione sino-americana, ma dell'intero «contemporary international order». La conclusione dell'articolo era però "morbida": «there is no motive in the US or the world that can break the principle, and no power to ensure that adopting a different policy can bring gains»[5].

[2] Un esempio in J. Borger, *Gaffe or provocation, Donald Trump's Taiwan phone call affects global stability*, "The Guardian", 03.12.2016.

[3] Mi riferisco alle dichiarazioni di Aaron Friedberg che ha osservato criticamente come la «strategy involves thinking more than one move ahead». Si veda quanto riportato in M. Crowley, *Bull in a China shop: Trump risks diplomatic blowup in Asia*, "Politico", 02.12.2016.

[4] *Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Remarks on US President-elect Trump's Phone Call with Taiwan leader Tsai Ing-wen*, 03.12.2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1421132.shtml.

[5] *Trump-Tsai phone call and the One-China policy*, "Global Times", 03.12.2016.

Una posizione chiaramente in continuità con le linee del Ministro degli Affari Esteri della RPC, Wang Yi, che ha raffreddato i termini della questione affermando perentoriamente che «the call will not change the "one China" policy the US has been observing over many years»[6].

Pechino, dunque, ha risposto non alzando i toni della polemica. Le reazioni della RPC hanno intercettato la levata di scudi dell'amministrazione guidata da Barack H. Obama, ancora ufficialmente in carica. Ned Price, portavoce del *National Security Council*, ha confermato come gli Stati Uniti continuassero a essere «committed to our "one China" policy»[7]. La RPC ha "visto la puntata" del gioco di Trump (quella che nel poker si chiama *call*), restituendogli l'iniziativa per permettergli di fare la mossa successiva e così misurare la portata della discontinuità della sua futura postura lasciando che dispiegasse i propri "pezzi sulla scacchiera". "The Donald" non ha atteso molto, perché lo stesso giorno su *Twitter* ha criticato aspramente la politica monetaria e le rivendicazioni territoriali di Pechino[8]. Nuovamente, uno dei portavoce ufficiali del Ministero degli Affari Esteri cinese, Lu Kang, ha stemperato la tensione, affermando che «we will not speculate on what motivates President-elect Trump and his team into taking certain moves». Tra le righe, però, vi si poteva leggere un cambiamento di tono, visto che Kang ha tenuto a precisare che «we will surly [*sic*] make ourselves clear if what they say concerns China»[9].

L'occasione per un cambiamento qualitativo nella postura di Pechino è arrivata pochi giorni dopo, l'11 novembre, in occasione di un'intervista rilasciata da Trump a *Fox News Sunday*. Nel dialogo con Chris Wallace, il *Tycoon* ha chiarito che la sua amministrazione non si sarebbe considerata «bound by a one China policy unless we make a deal with China having to do with other things, including trade». Quali, nello specifico, gli elementi sui quali intendeva trovare un accordo? Fondamentalmente la svalutazione dello yuan, le tariffe

[6] *Trump-Tsai phone call will not change one-China situation*, "China Daily", 03.12.2016.

[7] *White House: no change to "one China" policy after Trump call with Taiwan*, "Reuters", 02.12.2016. Per i miei riferimenti alla nota agenzia di stampa si rimanda alla pagina *web* www.reuters.com.

[8] D.J. Trump @realDonaldTrump, "Twitter", 04.12.2016.

[9] *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference*, 05.12.2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1421494.shtml.

commerciali di Pechino, le pretese territoriali nel Mar Cinese e la minaccia militare della Corea del Nord[10].

Le ferme rassicurazioni del *team* di Obama non hanno fermato la reazione cinese[11]. Per tutta risposta, Geng Shuang ha avvertito Washington che la RPC si sentiva «seriously concerned», suggerendo alla futura amministrazione americana che nelle «Taiwan-related issues» sarebbe stato opportuno procedere «with prudence so as to avoid any serious disruption and harm to the overall interests of the China-US relationship»[12]. Toni analoghi a quelli utilizzati da Cui Tiankai, Ambasciatore della RPC a Washington, e da An Fengshan, *spokesman* del *Taiwan Affairs Office* dello *State Council* cinese[13]. Parallelamente, il *Global Times* ha pubblicato due articoli durissimi. Il primo rispondeva al futuro Presidente che la *One China Policy* non era «for selling» e avvertiva che, se gli Stati Uniti di Trump avessero continuato su quella linea, «Beijing could offer support, even military assistance to US foes»[14]. Si è trattato di una minaccia ripetuta poco dopo, con la pubblicazione di un altro editoriale in cui veniva ventilata la possibilità che la RPC riformulasse «its Taiwan policy», facendo «use of force as a main option and carefully prepare for it»[15].

A corollario di queste "mosse verbali", la RPC ha risposto "territorializzando" il Mar Cinese orientale e meridionale. Il 15 dicembre ha "sequestrato" un drone americano – *Unmanned Underwater Vehicle* (UUV) – fluttuante nelle acque internazionali al largo della

[10] Il testo *Exclusive: Donald Trump on Cabinet picks, transition process*, 11.12.2016, http://www.foxnews.com/transcript/2016/12/11/exclusive-donald-trump-on-cabinet -picks-transition-process.

[11] Lo stesso 12 dicembre John Kirby, *spokesman* del Dipartimento di Stato, nel *Daily Press Briefing* ha ricordato che quella la «One China Policy» ha storicamente ricevuto un'attenzione «bipartisan» e che per quarant'anni ha servito gli interessi americani «in the best possible way» (https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/dpb/2016/12/265181.htm). Il giorno successivo Josh Earnest, portavoce della stessa Casa Bianca, ha dichiarato che «the United States does not view Taiwan and our relationship with Taiwan as a bargaining chip», si veda *US says "one China" policy should not be used as bargaining chip*, "Reuters", 13.12.2016.

[12] *Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference*, 12.12.2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1423512.shtml.

[13] H. Jiang - D. Leshuo - L. Xiaokun, *Kissinger, Cui assert policy of one China*, "China Daily", 15.12.2016.

[14] *"One China" policy cannot be used for bargaining*, "Global Times", 12.12.2016.

[15] *Mainland must shape Taiwan's future*, "Global Times", 12.12.2016.

base navale americana di Subic Bay (Filippine)[16]. Obama è intervenuto nuovamente utilizzando il pretesto della questione per garantire alla RPC che la *One China Policy* era, e sicuramente sarebbe stata, un architrave intangibile della relazione sino-americana[17]. Il messaggio di Pechino, però, era chiaramente rivolto a Trump (e Taiwan). Il Presidente eletto ha reagito "da copione": prima ha definito il sequestro un «unprecedented act»[18], poi ha provocato Pechino sostenendo che «we should tell China that we don't want the drone they stole back – let them keep it!»[19]. L'intervento di Obama poteva calmierare la crisi puntuale, ma non il confronto politico soggiacente. A ridosso delle festività natalizie, quindi, Pechino ha inviato nel Mar Cinese la sua portaerei *Liaoning*. Benché il *People's Liberation Army Daily*, periodico ufficiale delle Forze Armate della RPC, abbia sottolineato che tale iniziativa fosse attuata «in accordance with annual exercise plans»[20], questa manovra può essere considerata un tipico esempio di *Gunboat Diplomacy*[21].

Pechino ha così rafforzato plasticamente la propria fermezza e ha disattivato l'iniziativa di Trump e di Tsai Ing-wen. Nel rompere il protocollo diplomatico con la telefonata del 2 dicembre il Presidente eletto e la leader taiwanese avevano interessi contingentemente convergenti ma strategicamente tutt'altro che tali. Per Trump si trattava di giocare la *One China Policy* sul piano delle relazioni bilaterali con Pechino, in special modo in materia economico-commerciale. Il *Tycoon* intendeva infatti far capire che per la sua amministrazione un accordo con la RPC avrebbe comportato una maggiore flessibilità americana relativamente alla *Taiwan issue*. Per Taipei, invece, si trattava, da una

[16] J. Borger, *Chinese warship seizes US underwater drone in international waters*, "The Guardian", 16.12.2016.

[17] Il Presidente ha ammesso che lo *status quo* regionale non è «completely satisfactory to any of the parties involved». Ha sostenuto, però, che «for China, the issue of Taiwan is as important as anything on their docket» e, parlando delle relazioni sino-americane, ha continuato affermando che «there's probably no bilateral relationship that carries more significance and [...] where there's also the potential, if that relationship breaks down or goes into a full conflict mode, that everybody is worse off», in *Obama says China would not take change in US policy on Taiwan lightly*, "Reuters", 16.12.2016.

[18] D.J. Trump @realDonaldTrump, "Twitter", 17-12-2016.

[19] *Ibidem*.

[20] *China's aircraft carrier to drill in Western Pacific*, "Reuters", 24.12.2016.

[21] Su quest'ultima M. de Leonardis, *Ultima Ratio Regum: Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna, 2003.

parte, di utilizzare la sponda statunitense per acquisire maggiore peso sul piano internazionale nella relazione con la RPC; dall'altra, di compattare la propria cittadinanza sulla proposta di indipendenza formale da Pechino; e infine di testare il grado di appoggio che la futura Washington trumpiana avrebbe potuto offrirle. Tre punti tutt'altro che irrilevanti se si considera che le relazioni con la RPC hanno raggiunto il *nadir* politico dal 2008, che internamente Tsai Ing-wen deve gestire il malcontento di un'ampia gamma dei propri cittadini in merito alla formale rottura con Pechino, e che, durante la campagna elettorale, Trump aveva comunque più volte attaccato anche la RDC[22]. La reazione di Pechino ha chiarito che, pur stando al gioco delle parti, la *One China Policy* è la linea rossa che non può essere oltrepassata dal negoziato più generale con Washington. La RPC è altresì riuscita a isolare Taipei[23], e ad alimentare il malcontento di quei settori taiwanesi che considerano inopportuna la politica "indipendentista" di Tsai Ing-wen[24]. Quest'ultima, infatti, percependosi nel vicolo cieco di una reazione cinese 'diretta', ha risposto facendo trapelare, mediante il *Taipei Times*, che la telefonata era stata preparata da tempo da entrambe le parti[25]. L'obiettivo di Taiwan era coinvolgere nuovamente gli Stati Uniti in una crisi che stava assumendo risvolti problematici nei confronti della sola RDC.

L'operazione di coinvolgimento di Washington lanciata da Tsai Ing-wen non è però riuscita, anche se, apparentemente, il *tam tam* mediatico seguito sembrerebbe indicare il contrario. Infatti, Harriet Agerholm ha titolato *China should be prepared to invade Taiwan* sull'*Independent*[26], Michael Havis ha rincarato *«No peace for cowards»: Chinese demand invasion over shock Trump phone call* sul *Daily Star*[27],

[22] Non è un caso che, dal 9 novembre, Trump ha avuto comunicazioni solo con Xi Jinping (RPC), Shinzo Abe (Giappone), e Park Geun-hye (Corea del Sud). Per l'elenco si veda E. Viebeck, *Trump called these foreign leaders the day after the election*, "Washington Post", 11.11.2016.

[23] Su questo anche *Caught in the middle*, "The Economist", 17.12.2016.

[24] Alcuni esempi di questo sono riportati in J.C. Hernández - A. Qin, *Taiwan Is Both Exhilarated and Unnerved by Trump's China Remarks*, "The New York Times", 15.12.2016.

[25] N. Tsao, *Tsai-Trump telephone call scheduled*, "Taipei Times", 03.12.2016.

[26] H. Agerholm, *China should be prepared to invade Taiwan*, "The Independent", 15.12.2016.

[27] M. Havis, *"No peace for cowards": Chinese demand invasion over shock Trump phone call*, "Daily Star", 16.12.2016.

mentre il noto giornalista-documentarista John Pilger ha lanciato il suo ultimo film intitolato *The Coming War on China*[28]. I mezzi d'informazione occidentali, dunque, non hanno perso tempo a sensazionalizzare la questione, costruendo una narrativa dell'*escalation* che era facilitata dalla lettura epidermica delle provocazioni di Trump, ma che a ben vedere è tanto fuorviante quanto approssimativa. In questa sede non si tratta di negare che quelli del dicembre 2016 siano stati scambi ad alta tensione, si tratta piuttosto di contestualizzarli, evidenziando come essi abbiano fatto da corollario alle manovre che, parallelamente, sono state fatte da entrambe le parti. Esattamente come nei giochi di prestigio, dove il trucco ha già avuto luogo "altrove" durante la preparazione, anche nella relazione sino-americana – come in ogni relazione diplomatica – le controparti avevano già effettuato le mosse importanti utilizzando le dichiarazioni come parte del posizionamento politico per il rapporto futuro.

Il giorno stesso in cui Trump ha dato notizia della telefonata con il leader taiwanese, Henry Kissinger è arrivato a Pechino per un incontro con Xi Jinping, Segretario Generale del PCC e Presidente della RPC. Il viaggio dell'ex Segretario di Stato, tradizionalmente *persona grata* alla leadership della RPC, era stato concordato in precedenza con Trump. I contenuti dell'incontro non sono stati resi noti, ma Kissinger si è espresso positivamente affermando che «a calm dialogue can be developed»[29]. Lo scambio in effetti è continuato, sotto traccia, rispetto alla frizione mediatica, se il 7 dicembre Trump ha nominato Terry E. Brandstad quale Ambasciatore presso la RPC. È stata, quest'ultima, una decisione significativa, perché il Governatore repubblicano dell'Iowa ha da anni rapporti personali con Xi Jinping e più volte si è espresso per la necessità di stipulare accordi internazionali che costituissero un volano per l'export americano. La RPC ha registrato la decisione apprezzandola[30], interpretandola come volontà di collaborare alla definizione di un accordo economico e commerciale di vasta portata che sostituisca quella *Trans-Pacific Partnership* (TPP)

[28] J. Pilger, *The Coming War on China* (160', UK 2016).

[29] *Kissinger says impressed by China's "calm reaction" to Trump's Taiwan call*, "Reuters", 05.12.2016.

[30] Lu Kang, infatti, non ha sottaciuto l'importanza del fatto, definendo il nuovo rappresentante di Washington come «an old friend of the Chinese people», si veda *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference*, 07.12.2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1422213.shtml.

che, analogamente a Trump, giudica pericolosa. Il *tycoon* ha intercettato dunque la strategia cinese che in quel momento – come indicava *apertis verbis* il *Global Times* – intendeva colpire Taipei dialogando con Washington, dimostrando così implicitamente la sua disponibilità a negoziare con il futuro Presidente[31]. E, in effetti, una certa convergenza è avvenuta anche sul piano politico, visto che l'11 dicembre, proprio in concomitanza con l'intervista, Yang Jiechi, uno dei diplomatici più rilevanti della RPC, ha incontrato il Generale Michael T. Flynn, in quel momento uno dei più stretti consiglieri di Trump[32]. Si è trattato di un primo avvicinamento al quale Cui Tiankai ha fatto simbolicamente la chiosa dichiarando che la «cooperation is the only correct choice»[33].

Il 2016 si è chiuso con il *Global Times* che definiva il 2017 come «year of uncertainty», parlando apertamente della «Thucydides trap» e di un «mixed path of cooperation and competition» tra RPC e Stati Uniti[34]. I primi giorni del nuovo anno hanno riproposto questa combinazione di fughe in avanti e dichiarazioni assertive accompagnate a sterzate e proposte di dialogo. L'8 gennaio 2017, i repubblicani Ted Cruz e Greg Abbott, rispettivamente Senatore e Governatore del Texas, hanno incontrato Tsai Ing-wen a Houston[35], mentre Trump e John Bolton, uno dei "falchi" della diplomazia repubblicana, hanno ventilato la necessità di rivedere la *One China Policy*[36]. D'altro canto, Cui Tiankai ha fatto da pontiere invitando – prima in un'intervista

[31] *Talk to Trump, punish Tsai administration*, "Global Times", 04.12.2016.

[32] *President Enrique Peña Nieto of Mexico Meets with Yang Jiechi*, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1424431.shtml. Jiechi ha compiuto uno scalo "tecnico" negli Stati Uniti mentre era in viaggio per quel Messico di Enrique Peña Nieto che con Trump ha forti frizioni, e che virtualmente può diventare un partner strategico (visto che economicamente lo è già) che Pechino può triangolare nella propria relazione con Washington. Si vedano le dichiarazioni, perfettamente in linea, dell'Ambasciatore Qiu Xiaoqi riportate in *China ofrece a México alianza ante Trump*, "Milenio", 04.12.2016.

[33] *Cui Tiankai: Cooperation is the only right choice*, 15.12.2016, http://www.china-embassy.org/eng/zmgxss/t1430529.htm.

[34] Y. Sheng, *China, the US work together to solve global issues, bump heads over regional security*, "Global Times", 26.12.2016.

[35] A. Yuhas, *Ted Cruz meets Taiwan president and fires his own broadside at China*, "The Guardian", 09.01.2017.

[36] Si vedano P. Nicholas - P. Beckett - G.F. Seib, *Trump Open to Shift on Russia Sanctions, "One China" Policy*, "Wall Street Journal", 13.01.2017 e J. Bolton, *Revisit the 'One-China Policy'*, "Wall Street Journal", 16.01.2017.

televisiva rilasciata a Mike Walter per *China Global Television Network* (CGTN), il 2 gennaio[37], poi al gala della *China General Chamber of Commerce* a New York il 12 gennaio[38] – alla collaborazione tra Washington e Pechino, mantenendo però la posizione di quest'ultima sulla *One China Policy*.

Il nuovo Presidente: dal giuramento al riconoscimento della *One China Policy*

Punto di svolta nella relazione sino-americana è stato naturalmente il 20 gennaio 2017. Xi Jinping ha utilizzato l'occasione del giuramento e dell'*Inaugural Address* come nuovo punto di partenza dopo i sondaggi dei mesi precedenti e per esplorare se, con l'assunzione della presidenza, Trump avrebbe cambiato posizione. Seguendo il protocollo, Xi Jinping ha inviato un messaggio di augurio al nuovo inquilino della Casa Bianca. Per Pechino si trattava anche di testare il terreno per capire se avrebbe ottenuto il riconoscimento formale della *One China Policy*. Per tutta risposta, nel primo *press briefing* dell'era Trump, il 23 gennaio, Sean Spicer, *Press Secretary* della Casa Bianca, è tornato a sottolineare che «those islands are in fact in international waters and not part of China proper» e che gli Stati Uniti avrebbero difeso gli «international territories from being taken over by one country»[39]. La RPC non ha avuto il chiarimento desiderato e dunque ha proseguito lungo la politica impostata nel dicembre per mezzo degli interventi di Hua Chunying e di Lu Kang. La prima, altra portavoce del Ministero degli Affari Esteri, il 24 gennaio ha rivendicato l'«indisputable sovereignty» di Pechino sulle acque del Mar Cinese, ricordando che «the United States is not a party to the [...] dispute»[40]. Più estensivamente il secondo, in una contemporanea intervista alla *National Broadcasting Company* (NBC), ha ripetuto che «One China policy has been the

[37] *Ambassador Cui Tiankai's Interview with CGTN on China-US Relations*, 03.01.2017, http://www.china-embassy.org/eng/zmgxss/t1427944.htm.

[38] *Ambassador Cui Tiankai Spoke at the Annual Gala Dinner of China General Chamber of Commerce - USA*, 12.01.2017, http://www.china-embassy.org/eng/zmgxss/t1430591.htm.

[39] *China says will protect South China Sea sovereignty*, "Reuters", 24.02.2017.

[40] *Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference*, 24.01.2017, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1433525.shtml.

fundamental basis for China-American relationship» e che «because this issue touches upon China's core interests, by no means this is something that can be negotiated, or as a bargaining chip»[41]. Le due prospettive non potevano che essere più distanti, o meglio così sono apparse, mentre sembravano avverarsi le "predizioni" del marzo 2016 di Steve Bannon, considerato da molti come l'eminenza grigia di Trump, secondo cui Washington sarebbe entrata in guerra con Pechino entro dieci anni[42].

Tutt'altro che paradossalmente, però, dopo questo scambio, nonostante ci siano state altre occasioni in cui le due controparti si sono confrontate aspramente, gli "attacchi" diretti tra Pechino e la nuova amministrazione sono terminati. Nessuna *escalation* di tensione, dunque, solo semplice diplomazia tra Grandi Potenze. Al varo da parte di Trump di nuove sanzioni all'Iran, all'indomani dei test missilistici di Teheran del 29 gennaio[43], la RPC ha risposto con delle rimostranze che registravano la consapevolezza di essere stata colpita solo indirettamente[44]. A fronte di mosse significative come l'inclusione della Corea del Sud nella *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD)[45], e della messa a punto dello *Standard Missile-3 Block IIA* sviluppato congiuntamente con Tokyo[46], il nuovo Segretario della Difesa, il Generale James Mattis, non ha mancato di operare alcune aperture nei confronti di Pechino, evidenziando di non vedere la necessità «for dramatic military moves» nelle acque del Mar Cinese orientale e meridionale. Il nuovo capo del Pentagono ha sostenuto che non c'era nessuna ragione

[41] *China Delivers Strong Message to President Trump*, 24.01.2017, http://www.nbcnews.com/video/strong-message-from-china-for-president-trump-861594691743.

[42] B. Haas, *Steve Bannon: "We're going to war in the South China Sea ... no doubt"*, "The Guardian", 02.02.2017.

[43] *Statement by National Security Advisor Michael T. Flynn on Iran*, 03.02.2017, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/03/statement-national-security-advisor-michael-t-flynn-iran.

[44] *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference*, 06.02.2017, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1436263.shtml.

[45] M.R. Gordon - C. Sang-Hun, *Jim Mattis, in South Korea, Tries to Reassure an Ally*, "New York Times", 02-02-2017.

[46] United States Department of Defence, *US, Japan Successfully Conduct First SM-3 Block IIA*, 03.02.2017, https://www.defense.gov/News/Article/Article/1074767/us-japan-intercept-ballistic-missile-in-test%5D.

«to think we cannot maintain stability in the Asia-Pacific region, especially with China»[47].

Insomma, l'atteggiamento americano nei confronti della RPC ha continuato a essere caratterizzato da un mix di cautela e di fughe in avanti indirettamente indirizzate; un mix che è stato sostanzialmente analogo a quello utilizzato da Pechino. Il 6 febbraio, per esempio, Lu Kang ha commentato le dichiarazioni di Mattis apprezzando il fatto che questi avesse sottolineato la necessità di evitare una nuova militarizzazione del Mar Cinese, ribadendo però, al tempo stesso, la non autorizzazione degli Stati Uniti a entrare nel negoziato sulle dispute territoriali[48]. Il 7 febbraio Wang Yi, in visita ufficiale in quella Australia che, date le frizioni recentemente avute con Washington, potrebbe diventare un "Messico asiatico"[49], ha duttilmente ricordato che «for any sober-minded politician, they clearly recognise that there cannot be conflict between China and the United States because both will lose and both sides cannot afford that». Una presa di posizione riproposta dal *People's Daily*, l'organo ufficiale del PCC, che nelle stesse ore ha pubblicato un editoriale dal medesimo contenuto anche se dal carattere meno ruvido[50].

Il 6 febbraio il *New York Times*[51] e il *Washington Post*[52], seguiti il giorno successivo da alcuni dei più prestigiosi organi di informazione

[47] Il Segretario ha rassicurato comunque anche Tokyo, sostenendo che «the US will continue to recognize Japanese administration of the islands [Senkaku/Diaoyu]», si veda *Joint Press Briefing by Secretary Mattis and Minister Inada in Tokyo, Japan*, 04.02.2017, https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1071436/joint-press-briefing-by-secretary-mattis-and-minister-inada-in-tokyo-japan.

[48] *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference*, 06.02.2017, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1436263.shtml.

[49] G. Thrush - M. Innis, *US-Australia Rift Is Possible After Trump Ends Call With Prime Minister*, "New York Times", 02.02.2017.

[50] T. Phillips, *US-China war would be a disaster for the world, says Communist party*, "The Guardian", 07.02.2017.

[51] D. Barbosa, *Task Force Urges Better US Engagement With China*, "New York Times", 06.02.2017.

[52] J. Pomfret, *How Trump could put US-China relations on the right track*, "The Washington Post", 06.02.2017.

occidentale, come l'*Associated Press*[53], il *Financial Times*[54], il *Guardian*[55], e cinese, come il *South China Morning Post*[56], davano notizia della pubblicazione di *US Policy Toward China: Recommendations for a New Administration*. Con questo documento alcuni tra i maggiori esperti di relazioni sino-americane, in modo del tutto informale, tracciavano un bilancio dei rapporti bilaterali, sottolineando il pericolo di un possibile scivolamento verso un confronto tra Washington e Pechino[57]. Ed effettivamente, il giorno dopo questo scenario ipotetico è sembrato diventare realtà. L'8 febbraio è stato reso noto l'«unsafe» avvicinamento tra due aerei militari (il Kj-200 cinese e P-3c americano) registratosi al largo del Mar Cinese Meridionale (Scarborough Shoal)[58]. Si è trattato di un contatto sfiorato che avrebbe potuto rappresentare il *trigger* di una grave crisi diplomatica, innescata proprio dall'ambigua sistematizzazione territoriale nelle acque di quel mare che era materia di confronto tra Stati Uniti e RPC.

A scanso di equivoci, il giorno dopo, il 9 febbraio, un comunicato della Casa Bianca ha informato che la sera stessa del quasi-incidente era avvenuta una chiamata al massimo livello nel quale il «President Trump agreed, at the request of President Xi, to honor our "one China" policy»[59]. Una notizia ripetuta il giorno successivo da *Xinhua*. L'agenzia ufficiale d'informazione cinese evidenziava «that the US Government adheres to the one-China policy» e che Washington e Pechino avessero ribadito di essere «committed to enhancing win-win

[53] *US panel warns Trump change on one China policy "dangerous"*, "Associated Press", 07.02.2017.

[54] S. Donnan - L. Hornby, *Task force backs Trump's tough line on China trade*, "Financial Times", 07.02.2017.

[55] T. Phillips, *Donald Trump and China on dangerous collision course, say experts*, "The Guardian", 07.02.2017.

[56] S. Jiangtao, *Any US shift away from one-China policy would by "exceedingly dangerous", experts warn*, "South China Morning Post", 08.02.2017.

[57] Task Force on US-China Policy, *US Policy Toward China: Recommendations for a New Administration* (February 2017), http://asiasociety.org/files/US-China_Task_Force_Report_FINAL.pdf. Si veda anche http://asiasociety.org/center-us-china-relations/us-policy-toward-china-recommendations-new-administration.

[58] *US, China military planes come inadvertently close over South China Sea*, "Reuters", 10.02.2017.

[59] *Readout of the President's Call with President Xi Jinping of China*, 09.02.2017, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/09/readout-presidents-call-president-xi-jinping-china.

cooperation [...] in economy, trade, investment and international affairs»[60].

Dato che nelle relazioni internazionali questo tipo di manovre viene preparato con molta cura, è chiaro che la convergenza tra Trump e Xi Jinping era già avvenuta in precedenza. Ed effettivamente, il 3 febbraio – nel pieno della visita di Mattis in Asia – Jiechi e Flynn (in quel momento ufficialmente *National Security Advisor*) avevano avuto una conversazione telefonica delicatissima in cui venivano ribadite le «political basis for bilateral relations», convalidate le ragioni per aumentare la «cooperation bilaterally, regionally and globally» e la disponibilità a controllare le «disputes and sensitive issues»[61]. Un punto d'incontro era stato evidentemente raggiunto, e due giorni dopo, la USS *Hopper* aveva attraccato a Hong Kong in missione "diplomatica": «assist a local community organization dedicated to helping the elderly as well as participate in activities with local schoolchildren»[62]. La convergenza era stata ribadita dal successivo contatto tra la diplomazia americana e l'Ambasciatore cinese a Washington che ha spianato la strada alla lettera del 9 febbraio inviata da Trump a Xi Jinping per l'inizio dell'anno secondo il calendario cinese[63]. Questo primo messaggio rivolto al leader della RPC denotava certamente una certa mancanza di tatto diplomatico (è stato inviato in ritardo rispetto alla festa d'inizio), ma indicava implicitamente la volontà di Washington di instaurare una comunicazione diretta. Un assist, questo, che è stato chiaramente agganciato da Lu Kang, il quale – nel pieno della crisi sfiorata a Scarborough Shoal – ha immediatamente stemperato ogni polemica informando i media dell'ottimo stato delle relazioni sino-americane: «cooperation is the only right choice for both sides»[64].

Fino a qui la cronaca. Quanto segue intende passare dalla cronaca alla storia, inquadrando la prima in una cornice analitica globale e di

[60] *Xi, Trump agree to boost win-win cooperation, develop constructive China-US ties*, 10.02.2017, http://news.xinhuanet.com/english/2017-02/10/c_136047185.htm.

[61] *China's top diplomat says hopes to manage disputes with US*, "Reuters", 03.02.2017.

[62] *USS Hopper arrives in Hong Kong for port visit*, 05.02.2017, http://www.cpf.navy.mil/news.aspx/130107.

[63] *Trump breaks ice with China's Xi in letter seeking "constructive" ties*, "Reuters", 09.02.2017.

[64] *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference*, 09.02.2017, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1437227.shtml.

lungo periodo. Per farlo dobbiamo riprendere le fila della questione ripercorrendo brevemente la posizione degli Stati Uniti nei confronti dell'Asia-Pacifico così come risultante dalle direttrici dell'amministrazione Obama e inserendola nel più generale contesto cronologico della trasformazione del sistema delle relazioni internazionali degli ultimi due secoli.

L'eredità di Obama: la nuova amministrazione repubblicana oltre il *Pivot to Asia* e il *Rebalancing toward Asia-Pacific*

Tra il novembre del 2011 e il gennaio del 2012, prima Hillary Clinton, poi il Dipartimento della Difesa pubblicavano due "documenti" estremamente rilevanti in merito alla politica estera di Washington. Tanto il saggio *America's Pacific Century* che definiva il «Pivot to Asia»[65], quanto *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century* che tracciava la *ratio* del «Rebalance toward the Asia-Pacific region»[66], hanno stabilito la lettura che l'amministrazione democratica ha dato alle trasformazioni del sistema internazionale in atto. L'Asia, dunque, è stata messa al centro della politica estera di Washington, alla luce della sempre maggiore rilevanza che i *player* di questo continente stanno assumendo nell'arena internazionale.

Ma non si è trattato solo di *public diplomacy*. Durante il mandato di Obama, gli Stati Uniti hanno approfondito la cooperazione con l'*Association of South-East Asian Nations* (ASEAN), mentre dal 2010 hanno iniziato a partecipare al massimo livello di rappresentanza all'*East Asia Summit* (EAS). Parallelamente alla rinegoziazione del *Korea-United States Free Trade Agreement* (KORUS FTA), Washington si è mossa anche sul piano strategico, rafforzando la propria presenza militare in Asia specialmente attraverso la componente navale. Quest'ultima è stata accompagnata da rinnovate collaborazioni con i principali partner dell'area: dall'Australia al Giappone, passando da quelle dimostratesi più problematiche da gestire del Vietnam e delle Filippine[67].

[65] H. Clinton, *America's Pacific Century*, "Foreign Policy", (2011), n. 189, pp. 56-63.

[66] United States Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century* (January 2012), http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf%5D.

[67] Un affresco in A. Pio, *Dal secolo americano al secolo asiatico?*, in P. Magri (a cura di), *Il mondo secondo Trump*, Milano, 2017, pp. 67-94. Il saggio include anche una

Non stupisce, quindi, che la Clinton, in qualità di Segretario di Stato, abbia visitato l'Asia più volte di ogni suo predecessore.

Se si ripercorre la storia degli Stati Uniti, comunque, si può facilmente notare che Washington fosse già proiettata verso Oceano Pacifico, Cina e Giappone da molto tempo, ben prima del completamento della conquista del suo *Mainland* continentale. Tale proiezione ha subìto una decisa accelerazione dalla seconda metà del XIX secolo, sulla scia della grande industrializzazione. In Asia-Pacifico Washington è storicamente interessata a evitare che si formi una potenza egemone. Con questa logica, nel 1867, gli Stati Uniti avevano acquistato l'Alaska dall'Impero russo, per evitare il rafforzamento della presenza britannica nel Pacifico. Anni dopo, il 6 gennaio 1899, il Segretario di Stato John Hay avrebbe pubblicato la *Open Door Note* a tutela della pluralità della presenza straniera in Cina. Dalla fine della Guerra Boshin (1868-1869) in avanti, la virtuale minaccia imperiale di Tokyo ha costantemente spinto Washington a intervenire nel teatro indirettamente o direttamente[68]. Il Trattato di San Francisco (1951) e l'architettura *hub and spokes*, si configurava come una reazione all'asse tra Pechino e Mosca (1950) – e all'alterazione da esso portata all'equilibrio strategico globale – che concretizzava la possibilità di una preponderanza comunista in Asia-Pacifico. Questa medesima *ratio* antiegemonica ha guidato Washington anche nel primo decennio successivo alla disintegrazione dell'Unione Sovietica[69], almeno nella stessa misura in cui ha informato le scelte dell'amministrazione Obama[70]. Con l'obiettivo di indirizzare la RPC dentro i margini di un rapporto collaborativo, lo staff del Presidente democratico ha ripreso tanto le linee diplomatiche tracciate da George H.W. Bush a partire dagli anni Novanta del XX secolo, quanto quelle messe a punto dal 2001 dall'amministrazione del suo erede, George W. Bush[71].

L'attenzione speciale di Washington verso l'Asia-Pacifico, dunque, non risale certo a Obama. Cos'è cambiato allora a livello di sistema

parte scritta da F. Fasulo.

[68] A. Iriye, *Contemporary History as History: American Expansion into the Pacific since 1941*, "Pacific Historical Review", (1984), n. 53, pp. 191-212.

[69] T.J. Christensen, *The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power*, New York, 2015.

[70] Su questo anche W. Russell Mead, *America's Play for Pacific Prosperity*, "The Wall Street Journal", 30.12.2011.

[71] N. Silove, *The Pivot before the Pivot: US Strategy to Preserve the Power Balance in Asia*, "International Security", (2016), n. 4, pp. 45-88.

internazionale per spingere gli statunitensi verso il *Pivoting* o il *Rebalancing*? La risposta alla domanda è semplice e duplice. Per prima cosa, sono mutate le "forze profonde" del sistema politico globale che hanno provocato l'esaurimento di un ciclo egemonico[72]. Secondariamente, si è riproposta quella convergenza tra Pechino e Mosca che, come abbiamo detto, nella seconda metà del XX secolo aveva provocato uno scacco strategico alle Potenze euroatlantiche.

Stati Uniti e asse sino-russo alla fine dell'era unipolare

Nel 2008 Fareed Zakaria pubblicava *The Post-American World*, un volume che registrava come il primato americano fosse ogni anno meno evidente, «mentre altre nazioni e altri attori [crescevano] in forza»[73]. Questo testo è solo uno di quelli che, dall'inizio di quella che è stata (e continua a essere) chiamata la "crisi" del 2007, ha contribuito ad alimentare il discorso sul progressivo declino degli Stati Uniti e per esteso dell'intero Occidente. È necessario però essere chiari su questo. Questa narrativa non trova origine negli scenari successivi al fallimento di Lehman Brothers, perché, intersecandosi al tema del primato, se ne trova traccia carsica costante nel dibattito politico americano[74]. Non è questa la sede per ripercorrere gli snodi di questo discorso, certamente, però, non possiamo non considerare che già nel 1992 Karl Taro Greenfield pubblicò su *The Nation* un evocativo articolo dal titolo *Return of the Yellow Peril*[75]. Si trattava solo del primo, cronologicamente parlando, di una lunga serie di saggi di questo tipo: *Awakening Dragon* di Ross Munro, divulgato lo stesso anno da *Policy Review*[76]; *Rise of China* di Nicholas Kristof, sempre del 1992[77]; e *China: the Coming Power* di

[72] Il concetto nel grande classico P. Renouvin - J.B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, 1964.

[73] F. Zakaria, *The Post-American World*, New York, 2008, p. 37.

[74] Per una ricostruzione di quest'ultimo si veda M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016, in particolare il capitolo 5 alle pagine 173-237.

[75] K. Taro Greenfield, *Return of the Yellow Peril*, "The Nation", 11.05.1992.

[76] R.H. Munro, *Awakening Dragon*, "Policy Review", (2004), n. 2, pp. 10-17.

[77] N.D. Kristof, *Rise of China*, "Foreign Affairs", (1993), n. 5, pp. 59-74.

Barber Conable e David Lampton scritto per *Foreign Affairs* nel 1993[78]. Questo *trend* non si è arrestato nemmeno con l'11 settembre 2001, quando, a fronte di molti autori che denunciavano l'esercizio dell'*imperium* da parte di Washington, altri analisti hanno evidenziato i profondi sconvolgimenti dello scenario internazionale: l'ascesa della RPC quale nuova *core Power* del sistema politico-economico globale e l'avvio di un più generale processo che stava segnando l'inizio dell'«Asian Century»[79]. In breve, questi autori hanno registrato come il mondo stesse «returning to the historical norm in terms of the natural place [di primato] of Asian societies in the hierarchy of societies and civilizations around the globe»[80]. Posizioni di questo tipo erano espresse da coloro che pensavano non tanto in termini di crisi del «world order», quanto di sconvolgimento dell'«old order»[81]. A questi autori appare chiaro come sia in atto una transizione egemonica che si accompagna allo slittamento verso la condizione multipolare del sistema internazionale, i cui *player* più rilevanti sono le «authoritarian Great Powers»[82].

La politica di Washington negli anni di Obama pare aver afferrato queste trasformazioni, visto che ha cercato di muoversi in modo tale da costruire una nuova architettura del potere globale che fosse in grado di sostenere la *leadership* americana in relativo declino e di mantenerla tale "artificiosamente". Considerando che arginare il *Global Power Shift* è impossibile, visto che esso attiene a quel cambiamento delle dinamiche strutturali che sono indisponibili alla modifica di un solo agente, a livello diplomatico complessivo gli Stati Uniti hanno cercato di rinnovare la propria presenza in Asia-Pacifico e di trattare costruttivamente con Pechino alla luce del nuovo rapporto che erano in procinto di costruire con Mosca. La logica era quella di frammentare l'asse diplomatico tra Federazione Russa e RPC, per evitare una saldatura come si

[78] B.B. Conable jr. - D.M. Lampton, *China: the Coming Power*, "Foreign Affairs", (1993), n. 5, pp. 133-149.

[79] Mi limito a due esempi C.A. Kupchan, *The Decline of the West: Why America Must Prepare for the End of Dominance*, "The Atlantic", 20.3.2012, e C. Layne, *The End of Pax Americana: How Western Decline Became Inevitable*, "The Atlantic", 26.04.2012.

[80] K. Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York, 2008, p. 141.

[81] Questo il titolo del monografico *Crisis of the Old Order* di "National Interest", (2012), n. 3.

[82] Si veda A. Gat, *The Return of Authoritarian Great Powers*, "Foreign Affairs", (2007), n. 4, pp. 59-69.

era già verificato negli anni Cinquanta del XX secolo, costituendo uno scacco strategico globale per l'Occidente[83]. Il *reset* nelle relazioni russo-americane avrebbe dovuto servire da "compensazione" e sponda diplomatica per rafforzare il negoziato con Pechino in merito alle questioni più rilevanti in tema di mercati globali; quelle stesse *issues* che agiscono in maniera pro-ciclica nel processo di transizione egemonica in atto.

Questo disegno è fallito. Obama, e con lui tutto l'Occidente, non è riuscito ad alimentare le rivalità "imperiali" latentemente presenti tra Federazione Russa e RPC, contribuendo invece a indirizzarne l'orientamento diplomatico-strategico e spingendole verso una convergenza politica, economica e militare. L'avvicinamento tra Mosca e Pechino, che affonda le proprie radici nella politica dell'ultimo decennio del XX secolo[84], è anzi precipitato durante gli anni che vanno dal 2009 al 2017, anche a causa di una serie di questioni catalizzate dall'atteggiamento degli Stati Uniti e di alcuni loro partner europei. La guerra civile in Siria, la condizione dell'Iran quale *paria* della società internazionale e la questione della Corea del Nord sono diventati gli "anelli di saldatura" dell'asse tra la Federazione Russa e la RPC. A tali problemi comuni si sommano i rispettivi settori di frizione che queste due Potenze hanno con quelle dell'area euro-atlantica. "A occidente", Mosca si è confrontata con le posizioni degli Stati Uniti e dell'Unione Europea che tendono a disattivare la sua politica di proiezione in Europa dell'Est. "A oriente", Pechino è stata pressata da una coalizione guidata da Washington relativamente alle sue rivendicazioni nel Mar Cinese. Negli anni di Obama, in questi due quadranti, il "blocco" continentale euroasiatico sino-russo che si proietta su queste aree di propria influenza storica, ha subìto la contropressione del sistema "euro-atlantico"[85], una pressione che l'Occidente a sua volta percepisce come *containment* di un progetto espansionistico[86].

---

[83] Su questo M. Berrettini, *Guerra Fredda o transizione egemonica? La diplomazia 'atlantica', l'asse Mosca-Pechino e l'alterazione dell'equilibrio strategico*, "Nuova Rivista Storica", (2017), n. 1, pp. 11-32.

[84] Id., *La diplomazia occidentale tra Russia e Cina: le (possibili) alterazioni dell'equilibrio strategico globale*, "Osservatorio di Politica Internazionale. Research Paper", (2016), n. 5, pp. 1-7.

[85] Rispettivamente E. Di Rienzo, *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica del nuovo dis(ordine) mondiale*, Soveria Mannelli, 2015, e M.D. Swaine, *Chinese Leadership and Elite Responses to the US Pacific Pivot*, "China Leadership Monitor", (2012), n. 38, pp. 1-26.

[86] Su questo *China's Power Grab is Alarming*, "New York Times", 18.06.2014. Sull'aggressività economico-finanziaria *The Visible Hand*, "The Economist", 21.01.2012.

La *Trump Style Strategy* e la nuova "diplomazia triangolare"

Il giorno prima che avessero luogo le elezioni dell'8 novembre 2016, Alexander Gray e Peter Navarro pubblicavano su *Foreign Policy* un saggio intitolato *Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific*. In esso criticavano l'implementazione del *Pivot to Asia* che si era rivelato come «an imprudent case of talking loudly but carrying a small stick, one that has led to more, not less, aggression and instability in the region». I due autori sostenevano che in caso di vittoria il candidato repubblicano si sarebbe rifatto all'assioma reaganiano della «peace through strength»[87]. La strategia politica del possibile futuro Presidente non sarebbe stata di per sé aggressiva, ma certo più assertiva, e si sarebbe appoggiata su di una nuova presenza militare in Asia-Pacifico articolata sulla base di un più deciso *burden-sharing* con gli storici alleati dell'area: Taiwan, Giappone e Corea del Sud.

La nuova amministrazione Trump non pare aver ripudiato il fondamento che stava alla base del *Pivot to Asia* obamiano, ovvero la progressiva importanza di questo continente nelle relazioni internazionali. La si consideri quale risultante di pulsioni culturali isolazioniste, "sovraniste", o semplicemente nazionaliste, la postura del Presidente repubblicano risulta meno interessata all'architettura sistemica dell'Asia-Pacifico nel suo complesso, mentre appare concentrata sulla definizione di una *policy* per la RPC da cui deriva anche la rinegoziazione dei rapporti con gli alleati tradizionali nell'area. Dal 20 gennaio 2017, gli Stati Uniti hanno ufficialmente dismesso l'abito multilaterale e optato per la classica diplomazia dell'equilibrio. Niente di nuovo, dunque, sotto il sole.

Washington, infatti, si sta confrontando con la RPC – identificata il vero *challenger*, ancorché su di un piano economico e non strategico – giocando di sponda su scala regionale e su scala globale. Trump ha alzato i toni della polemica con Pechino per polarizzare i propri partner asiatici e i rapporti di questi con la RPC in modo da avere margini più ampi per chiedere un maggiore contributo al sistema difensivo regionale. Non è un caso che il riconoscimento ufficiale della *One China Policy* si sia verificato solo dopo il viaggio di Mattis in Asia. Parallelamente, a livello globale il Presidente ha provato, almeno per una certa fase, a intessere un rapporto costruttivo con la Federazione

[87] A. Gray - P. Navarro, *Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific*, "Foreign Policy", 07.11.2016.

Russa. È un disegno "rivelato" dallo stesso Trump che non a caso ha sostenuto che «if you get along and if Russia is really helping us, why would anybody have sanctions if somebody's doing some really great things?»[88].

Ogni iniziativa del leader repubblicano di cui ho dato conto nei primi due paragrafi di questo saggio, infatti, deve essere vista in parallelo agli avvicinamenti compiuti nei confronti di Mosca. Uno di questi è stata la scelta, nel pieno delle tensioni del dicembre 2016, di una personalità come Rex W. Tillerson quale nuovo responsabile della diplomazia di Washington[89]. L'ex Amministratore delegato di *ExxonMobil* è considerato una personalità vicina alla Russia, in ottimi rapporti col Cremlino che gli derivano dal business petrolifero. In un intervento del gennaio 2017 tenuto al *Senate Foreign Relations Committee*, egli ha affermato che l'atteggiamento di Pechino nel Mar Cinese meridionale era «akin to Russia's taking of Crimea», sostenendo che Washington avrebbe dovuto inviare a Pechino «a clear signal»[90]. Il *Global Times* ha risposto con un titolo eloquente: *Is Tillerson's bluster just a bluff for Senate?*, dileggiando la virtuale minaccia e sollevando insinuazioni sull'incompetenza del nuovo Segretario di Stato[91]. Ma il messaggio di Tillerson, come Pechino ha capito bene[92], non era diretto solo alla RPC, era indirizzato invece anche a Mosca indicando implicitamente a Vladimir Putin che Washington avrebbe applicato pesi e misure differenti ai *desiderata* cinesi e russi[93].

---

[88] *Trump Open to Shift on Russia Sanctions, "One China" Policy*, cit.

[89] La notizia in D.J. Trump, @realDonaldTrump, "Twitter", 13.12.2016.

[90] *Tillerson says China should be barred from South China Sea islands*, "Reuters", 12.01.2017.

[91] Il testo affermava che le dichiarazioni «are not worth taking seriously because they are a mish-mash of naivety, shortsightedness, worn-out prejudices and unrealistic political fantasies», si veda *Is Tillerson's bluster just a bluff for Senate?*, "Global Times", 13.01.2017.

[92] Il portavoce del Ministero degli Affari Esteri cinese ha infatti stemperato molto gli attriti relativi alle posizioni americane dichiarando «I do agree with Mr. Tillerson at one point where he recognized disagreements but also intertwined interests and consensus between China and the US». Si veda *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference*, 12.01.2017, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1430128.shtml.

[93] Non è un caso che queste posizioni siano andate di pari passo a quelle di Trump sulla necessità di rivedere le sanzioni per Mosca, si veda *Trump suggests he may do away with Russia sanctions if Moscow helpful*, "Reuters", 14.01.2017.

A partire dal piano delle relazioni personali che, dati i numerosi attestati di stima Trump intende avere con Putin, fino a quelle più spiccatamente diplomatiche, l'amministrazione repubblicana ha inizialmente provato a muoversi lungo i binari della *Kennedy Style détente*, ovvero quella politica che il Presidente democratico ha portato avanti con il tentativo di "agganciare" l'Unione Sovietica in un asse contenitivo del dinamismo cinese[94]. La posta in gioco per Washington è un accordo "quadro" con Pechino su questioni economico-finanziarie, tale che riesca a stemperare gli effetti sociali della nuova divisione internazionale del lavoro globalizzata.

A partire dagli anni Settanta del XX secolo, la nuova struttura del sistema di produzione mondiale e, dagli anni Novanta in avanti, i meccanismi generali che regolano l'economia internazionale, hanno progressivamente contribuito a ridistribuire ricchezza su scala planetaria. Il disegno di quella che comunemente viene chiamata "globalizzazione" prevedeva che la realizzazione di una *Global Open Door* avrebbe evitato un nuovo ciclo di rivalità geopolitica e geoeconomica tra le Grandi Potenze, come quello che aveva portato ai conflitti mondiali successivi alla crisi del 1929. Libero scambio, libere possibilità di investimento e libera circolazione di merci e persone, avrebbero relativamente ridotto la subalternità sociale e avrebbero portato alla creazione di un ceto medio globale che si sarebbe gradualmente allargato, tanto all'interno delle società già industrializzate, quanto in quelle in via di industrializzazione. Gli interessi di questa "classe media" transnazionale sarebbero stati convergenti verso l'affermazione dei diritti umani, civili e politici e verso la stabilità democratica. Infine, si sarebbe lentamente avviata una transizione demo-capitalista globale, veicolata dalla progressiva affermazione della società dei consumi.

Questo progetto si è avverato solo in parte. Entro certi parametri i processi di accentramento e di spostamento di potere (ricchezza) su scala globale sono un *win-win game*, ma se si varca una determinata soglia essi diventano uno *zero-sum game*. A livello sistemico, infatti, il livello di benessere si è redistribuito, contribuendo alla *gentrization* di quei larghi settori di popolazione mondiale che prima erano in condizione di marginalità sociale. Questo processo, parallelamente a quello di accumulazione di ricchezza in un segmento sempre più esiguo di

[94] N. Kochavi, *A Conflict Perpetuated: China Policy During the Kennedy Years*, Westport, CT, 2002.

individui, ha però scaricato esternalità negative sulle fasce più "deboli" delle società occidentali. "Deboli" perché non sono riuscite a inserirsi nei nuovi circuiti globali della produzione. Queste, per carenze materiali o per incapacità culturale, non hanno infatti compreso le regole di funzionamento del nuovo mondo connesso. Giocoforza, la percezione dei cittadini dell'area euro-atlantica, e in special modo degli americani, è che la globalizzazione abbia avvantaggiato solo pochi e in larga misura abbia giovato ai soli Paesi asiatici. In parte questa percezione è corretta. Nel 2030 la classe media euro-atlantica costituirà solo il 17 per cento del totale globale, a fronte del 2015 dove era attestata intorno al 54 per cento. In prospettiva, «for the first time in 300 years, the number of Asian middle-class consumers [...] equal the number in Europe and North America»[95]. I processi economici e produttivi di questa globalizzazione stanno dunque producendo la chiusura del ciclo egemonico "occidentale" iniziato con la «Great Divergence» nel tardo XVIII secolo[96], e strutturatosi – a spese dei cinesi, il grande *competitor* plurisecolare – con le Guerre dell'Oppio (1839-1860).

Questo insieme di dinamiche, che potremmo chiamare «Great Convergence», ha generato i "problemi" a cui tanto Obama, quanto Trump hanno provato e stanno provando a dare risposta. Il Presidente democratico ha cercato di riequilibrare un sistema che strutturalmente sta transitando da egemonia a egemonia, scomponendo il mercato globale in macroaree di scambio preferenziale in modo da salvaguardare il sistema imperiale americano. Il multilateralismo di Obama non era solo un'opzione metodologica per regolare le eventuali tensioni tra i diversi attori delle relazioni internazionali, ma un sistema mediante il quale Washington intendeva perpetuare – attraverso regole e strutture istituzionali – un ordine basato sulle proprie preferenze e sui propri interessi, attuali e prospettici[97]. Per parafrasare la nota sentenza del Generale Hastings L. Ismay, si potrebbe dire che l'obiettivo era quello di tenere gli «Americans up, the Chinese out, and the Japanese down». In via teorica, la "schermatura" derivante dalla realizzazione della TPP

[95] H. Kharas - G. Gertz, *The New Global Middle Class: A Cross-Over from West to East*, in C. Li (ed), *China's Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation*, Washington, DC, 2010, pp. 32-51 (33).

[96] K. Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton, NJ, 2000.

[97] Su questo J.G. Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of America's World Order*, Princeton, NJ, 2012.

avrebbe garantito di proteggere (relativamente) quella parte di ceto medio americano in via di proletarizzazione e di stabilizzare la crescita di quello emergente nei Paesi coinvolti. Dato che i rapporti di forza economici si riverberano su quelli di natura diplomatica, negli anni di Obama, gli Stati Uniti hanno affiancato il dialogo diretto con Pechino – mediante l'*United States-China Strategic and Economic Dialogue* (S&ED) – con l'utilizzo dei negoziati per la TPP con altri Stati, quale strumento di pressione sulla RPC stessa. Nella logica del Presidente democratico questa nuova architettura economica regionale avrebbe potuto funzionare come contro-bilanciamento alla trattativa generale con la RPC, diventando, in questo senso, il nucleo stesso del *Pivot to Asia*.

Obama era disposto a esternalizzare un relativo grado di benessere ai Paesi partner delle grandi macroaree di scambio privilegiato che gli Stati Uniti stavano costruendo in cambio di sicurezza e integrazione nel sistema imperiale americano. Il Presidente repubblicano sembra optare per un altro tipo di soluzione: il superamento del multilateralismo e l'opzione per il negoziato bilaterale che tuteli gli Stati Uniti e la produzione americana da quelle *Low-Wage Powers* che sono le nuove protagoniste della produzione globalizzata. La diagnosi trumpiana è tanto semplice quanto efficace: la globalizzazione ha «wipes out our middle class and our jobs»[98]. Nella lettura del Presidente, la TPP – che non è mai entrata in vigore – era, per utilizzare una delle sue espressioni più calde, un accordo «pushed by special interests who want to rape our Country»[99]. Questo tipo di "globalizzazione controllata" avrebbe rappresentato un «death blow for American manufacturing»[100], rendendo gli Stati Uniti «subject to the rulings of foreign Governments»[101]. "The Donald" non sembra quindi disposto a pagare la salvaguardia dell'ordine globale al prezzo dell'impoverimento di una parte del "popolo" degli Stati Uniti. Dopotutto, un

[98] D.J. Trump, *Remarks at Trump SoHo in New York City*, 22.06.2016, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=117790.

[99] J.A. Del Real - S. Sullivan, *Trump: TPP trade deal "pushed by special interests who want to rape our country"*, "The Washington Post", 28.06.2016.

[100] D.J. Trump, *Declaring America's Economic Independence*, 28.06.2016, https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-addresses-re-declaring-our-american-independence.

[101] Id., *Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in Cleveland, Ohio*, 21.07.2016, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=117935.

eccessivo stravolgimento degli assetti sociali americani implicherebbe la crisi della democrazia di Washington e di rimando avrebbe effetti sismici sulla stabilità del sistema internazionale. Il ceto medio americano, impoverito o in via di impoverimento, ha identificato nell'*outsider* repubblicano la personalità capace di riorganizzare politicamente le loro domande sociali inevase, attraverso la messa a punto di rapporti economici commerciali internazionali che massimizzino gli interessi di Washington e non quelle di una comunità internazionale più ampia. La strategia di Trump, dunque, non può essere semplicisticamente ridotta al solo protezionismo. La nomina di Wilbur L. Ross jr., come *Secretary of Commerce*, quella di Peter Navarro, quale capo del *National Trade Council*[102], e la designazione di Robert Lighthizer, come *Trade Representative*, confermano che nella definizione della politica di Washington non sia il commercio internazionale *in re ipsa* a giocare un ruolo centrale ancorché negativo, ma quello con la RPC, almeno così com'è stato strutturato fino a questo momento[103]. Ross, che è considerato essere sinofilo[104], ha recentemente affermato – proprio sulla linea di quanto detto – di essere un «pro-sensible trade, not trade that is to the disadvantage of the American worker and to the American manufacturing community», mentre ha definito la RPC come il Paese «most protectionist» tra le grandi economie[105]. Navarro è invece autore di alcuni tra i saggi più allarmistici nei confronti del dinamismo di Pechino. *Death by China* (2011) e *Crouching Tiger* (2015) hanno contribuito infatti a costruire un nuovo *Evil Empire* criticando, comunque, anche la passività dimostrata dalla politica di Washington negli anni successivi all'ingresso della RPC nella *World Trade Organization* (WTO)[106]. Lighthizer, dal canto suo, non solo ha più volte sottolineato come il deficit commerciale rispetto alla RPC sia «a major

[102] T. Phillips, *"Brutal, amoral, ruthless, cheating": how Trump's new trade tsar sees China*, "The Guardian", 22.12.2016.

[103] Pechino ha commentato la nomina di Navarro ribadendo che «cooperation is the only right choice for the two sides», si veda *Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Regular Press Conference*, 22.12.2016, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1426297.shtml.

[104] B. Schreckinger, *Wilbur Ross's Chinese Love Affair*, "Politico", 02.01.2017.

[105] *US Commerce nominee Ross calls China "most protectionist" country*, "Reuters", 19.01.2017.

[106] P. Navarro, *Death by China: Confronting the Dragon. A Global Call to Action*, Upper Saddle River, NJ, 2011, e Id., *Crouching Tiger: What China's Militarism Means for the World*, Amherst, MA, 2015.

threat to [US] economy»[107], ma è stato membro di quell'amministrazione Reagan che negli anni Ottanta del XX secolo era riuscita a indurre un Giappone economicamente tracotante a modulare il proprio *export* per evitare un eccessivo squilibrio nella bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti. Si tratta di un modello politico, quest'ultimo, che Trump potrebbe provare a imitare.

Il «Buy America, Hire America» è certamente lo slogan a effetto di una ricetta economica per la politica interna, ma è anche uno strumento di pressione diplomatica. Nel 1987, nel suo ormai famoso *Trump: The Art of Deal*, l'attuale Presidente degli Stati Uniti scriveva che «leverage is having something the other guy wants. Or better yet, needs. Or, best of all, simply can't do without»[108]. Attualmente, né la RPC né gli Stati Uniti possono fare a meno l'una degli altri. Washington e Pechino sono perfettamente consapevoli che, per parafrasare Xi Jinping, qualsiasi tentativo «channel the waters into the ocean back into isolated lakes and creeks is simply not possible»[109]. Il gioco delle parti di cui ho dato conto è servito solo a studiare, per mezzo di numerosi *bluff*, il limite del perimetro negoziale entro cui i due *player* sono disposti a muoversi.

A modo di conclusione: Trump, il *trickster* della diplomazia

Valutare l'operato del Presidente repubblicano il cui mandato è ancora *in fieri* e tracciare le ipotetiche linee del futuro sviluppo della sua amministrazione è sicuramente un azzardo. Ciò che però pare evidente è che dovremo abituarci alle logiche prime della diplomazia, fatte di *ballons d'essai*, provocazioni e allentamenti tattici che appaiono a priva vista rapsodici, ma che invece si inseriscono nella cornice di una strategia razionale. Questo non vuol dire che tale strategia funzioni, o che sia la migliore tra le varie opzioni possibili. Nel caso specifico qui in esame, significa solo che quello che è stato definito il «Mad King: volatile, vainglorious, and untrustworthy»[110], si muove seguendo un

[107] *Trump names China critic Lighthizer as US trade representative*, "Reuters", 03.02.2017.

[108] D.J. Trump - T. Schwartz, *Trump: The Art of the Deal*, New York, 1987, p. 53.

[109] *President Xi's speech to Davos in full*, 17.01.2017, https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum.

[110] M. Kenny, *Malcolm Turnbull's approach vindicated by President Donald Trump's madness*, "Sydney Morning Herald", 02.02.2017.

percorso che non è irrazionale solo perché eterodosso. In quest'ottica, stilisticamente, Trump sta "solo" esacerbando quegli elementi di *gambling* che fanno "ontologicamente" parte della dialettica diplomatica, giocando costantemente sulla linea dell'*offside*. In questo senso, per usare un'analogia che non vuole essere una comparazione, la telefonata a Tsai Ing-wen così come il muro con il Messico[111], la polemica nei confronti dell'Australia[112], così come le dichiarazioni in merito allo spostamento dell'Ambasciata statunitense da Tel Aviv a Gerusalemme[113] o quelle sul negoziato del nucleare con l'Iran[114], ma anche i dubbi espressi sull'Alleanza Atlantica[115] o i giudizi relativi all'Euro e alla Germania[116], ricordano uno stile che proprio gli italiani conoscono bene[117]: quello di un Benito Mussolini che appena giunto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1923 decise di bombardare Corfù per marcare la propria discontinuità politico-diplomatica dalla classe dirigente liberale[118].

Trump non ha niente a che vedere con quella storia e non è parte di quella storia, ma si inserisce in *una* storia, quella della presenza globale di Washington e in particolare in Asia-Pacifico, con elementi di continuità e di discontinuità rispetto al passato[119]. Nello specifico, le scelte della nuova amministrazione appaiono rimodulare le linee della politica di Obama. Il 23 dicembre 2016, infatti, quando i media

---

[111] *Memo explains how Donald Trump plans to pay for border wall*, "The Washington Post", 31.03.2016.

[112] G. Miller - P. Rucker, *"This was the worst call by far": Trump badgered, bragged and abruptly ended phone call with Australian leader*, "The Washington Post", 02.02.2017.

[113] B. Bismuth, *"I won't condemn Israel, it's been through enough"*, "Israel Hayom", 10.02.2016.

[114] B. Woodward - R. Costa, *Donald Trump interview*, "The Washington Post", 02.04.2016.

[115] D. Sanger - M. Haberman, *Donald Trump Sets Conditions for Defending NATO Allies against Attack*, "New York Times", 20.07.2016.

[116] S. Donnan, *Trump's top trade adviser accuses Germany of currency exploitation*, "Financial Times", 31.01.2017.

[117] In generale D.J. Trump, *Foreign Policy Speech*, 27.04.2016, https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-foreign-policy-speech.

[118] Significativa a questo proposito un *tweet* in cui il nuovo Presidente ha marcato la propria differenza affermando che gli altri *player* internazionali «don't appreciate how "kind" President Obama was to them. Not me!», in D.J. Trump @realDonaldTrump, "Twitter", 03.02.2017.

[119] Su questo punto anche M. de Leonardis, *Le relazioni tra Stati Uniti ed Europa da George H. Bush a Donald Trump*, "Rivista Marittima", (2016), n. 12, pp. 8-13.

globali erano impegnati a evidenziare come Trump stesse portando gli Stati Uniti in rotta di collisione con Pechino, l'amministrazione democratica uscente stava approvando il *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*[120], documento con cui venivano stanziati fondi per Taiwan e per operazioni nei confronti di quelle Potenze che «continue to take actions that threaten their neighbors and, in some cases, directly threaten the United States»; la RPC era una di queste[121].

Analoga al Presidente democratico, nonostante la distanza di un discorso politico che rifiuta «to be politically correct»[122], è dunque l'identificazione di Pechino quale possibile *challenger* politico-economico di prima grandezza. Analoga è la diagnosi relativa alla sostanziale struttura multilaterale del sistema internazionale, un contesto in cui Washington non è più la sola *hyperpower*. Analoga è l'individuazione nella Federazione Russa e nella RPC i più importanti *player* globali. Diversa è invece la ricetta relativamente a come riarticolare il primato statunitense in questo contesto di transizione egemonica segnando una più decisa spinta verso l'abbandono del multilateralismo in favore del rapporto multi-bilaterale. Nessuna relazione consolidata, per il neo-Presidente, è da intendersi come non modificabile, nemmeno quella con gli interlocutori tradizionali. Parafrasando Henry J. Temple, terzo visconte Palmerston, l'America di Trump sembra non avere «eternal allies» o «perpetual enemies», ma solo interessi «eternal and perpetual»[123]. In questo senso, il *target* della politica di Washington nel periodo che ho preso in considerazione non è stata solo la RPC. Gli Stati Uniti non riescono a gestire i *committments* globali, hanno piuttosto la necessità di rimodulare le proprie incombenze. Un'America *overstretched* deve rinegoziare i costi di mantenimento delle alleanze in Asia-Pacifico, spingendo i propri partner a contribuire in modo

[120] *Statement by the President on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, 23.12.2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/23/statement-president -signing-national-defense-authorization-act-fiscal.

[121] Committee on Armed Services. Houses of Representatives, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, Washington, DC, 2016, p. 2.

[122] *Donald Trump's Speech on the Orlando Shooting*, "Time", 13.06.2016.

[123] H.J. Temple, *Treaty of Adrianople: Charges against Viscount Palmerston* (01.03.1848), HC Deb 01 March 1848, V. 97, cc66-123 (122), http://hansard.millbanksystems.com/commons/1848/mar/01/treaty-of-adrianople-charges-against#S3V0097P0_18480301_HOC_8.

più significativo a esse[124]. L'aumento dei toni nei confronti del comune *challenger*, la RPC, serve per indurre Corea del Sud e Taiwan ad assumersi una quota sempre più rilevante dei costi della loro difesa e attestarsi almeno su di un livello analogo a quello di Tokyo (non a caso definito «model of cost sharing»)[125]. Parimenti, la polemica mediatica con Pechino può servire alla nuova America trumpiana per spuntare maggiori dividendi al momento di rinegoziare con i propri alleati asiatici i nuovi trattai commerciali che sostituiranno obbligatoriamente la TPP. D'altro canto, come ho già sostenuto, l'aumento delle frizioni con Pechino è servito per evidenziare alla controparte la discontinuità rispetto all'amministrazione precedente e per guadagnare margini di negoziato rispetto alla RPC con la minaccia di portare la polemica su di un altro piano rispetto alle sole "mosse verbali". A chiusura di questo cerchio negoziale, dunque, proprio un compattamento tra Washington e i propri interlocutori asiatici era indirettamente un modo per avere più spazio per il negoziato con la RPC.

L'«America First» di Trump sembra condividere gli obiettivi di lungo periodo di Obama, ma certamente si snoda per percorsi diversi[126]. "The Donald" ha provato a superare il clima da *New Cold War* che ha caratterizzato le relazioni tra Washington e Mosca negli ultimi anni dell'amministrazione democratica. L'obiettivo del nuovo Presidente è stato quello di attuare quella *Global Balancing Strategy* che tentava di normare, a livello di architettura complessiva del potere mondiale, il nuovo dinamismo cinese. Trump si è inizialmente dimostrato disposto a una maggiore "flessibilità" su molte questioni di stretto interesse russo: dalla Siria al petrolio, passando per le sanzioni e all'Europa dell'Est[127].

A livello di *public diplomacy*, la prima mossa in questo senso in qualità di Presidente è avvenuta il 4 febbraio 2017, durante la *Super Bowl Interview* concessa nuovamente a *Fox News*. In essa, rispondendo a Bill O'Reilly, che ha usato l'epiteto di «killer» per descrivere l'azione

[124] Anche in questo Mattis può avere idee differenti da Trump, già in precedenza si era espresso in modo divergente, si veda A. Wright - J. Herb, *Mattis breaks with Trump on Iran, Russia*, "Politico", 12.01.2017.

[125] K. Sonoda - R. Aibara, *Japan sighs in relief as Mattis praises sharing bill of US forces*, "The Asahi Shimbun", 05.02.2017.

[126] Un recente bilancio dell'amministrazione democratica in M. Del Pero, *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Milano, 2017.

[127] Un esempio l'intervista rilasciata a Michael Gove e Kai Diekmann per *The Times* il 16 gennaio 2017.

di Putin in Siria, Trump ha risposto difendendo il Presidente russo, e spazzando via, *en passant*, ciò che rimaneva dell'eccezionalismo americano: «we've got a lot of killers. What, do you think our Country's so innocent? [...] Well, I think that our Country does plenty of killing too, Joe»[128]. Se per Enrico IV di Borbone Parigi valeva «bien une Messe», per Trump l'asse con Mosca, architrave della nuova progettualità internazionale di Washington, potrebbe valere bene la *Shining City on the Hill*. Resta da vedere se i prossimi sviluppi della situazione confermeranno queste tendenze oppure se negli ambienti della politica americana prevarrà la una linea più tradizionale, afferente alla visione di coloro i quali, continuando a pensare in termini di "Guerra Fredda", identificano il vero *challenger* nella Russia "neoimperiale".

[128] Il testo in M. Pengelly, *Donald Trump repeats respect for "killer" Putin in Fox Super Bowl interview*, "The Guardian", 06.02.2017.

Trump, la Russia e le sfide regionali: il fallimento della strategia del *congagement*

di Carlo Frappi

Abstract *– In the aftermath of the Russian Federation's regressive and revolutionary intervention in the Ukrainian crisis, the choices that the Trump Administration is called upon to implement towards Moscow represent a key challenge for the White House as well as an important test for the management of the most important vectors of the US foreign policy. Besides concerning the institutional future of Ukraine, the crisis affects the most important elements of Russian-US bilateral relationship and, more generally, of the post-bipolar systematization of the Eurasian area. Against this background, the essay aims to frame the challenges brought by Moscow to the Trump Administration in the broader context of the post-bipolar relations between Washington and Moscow. In particular, it aims to frame the need to reinvent the US Russian policy within the failure of the traditional congagement strategy pursued toward Moscow.*

L'assunzione della presidenza statunitense da parte di Donald Trump avviene sullo sfondo di quello che può essere considerato come il momento più basso delle relazioni bilaterali tra gli Stati Uniti e la Federazione Russa in epoca post-bipolare. Una crisi così profonda da dare nuovo impulso, in letteratura, al dibattito attorno all'apparente recrudescenza della Guerra Fredda, già avviatosi alla vigilia del conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008[1].

Il richiamo appare evidentemente poco calzante, come sottolineato dalla gran parte della letteratura. Marcatamente inferiori sono infatti le risorse di potere a disposizione della Federazione Russa rispetto a quelle che furono dell'Unione Sovietica e, al contempo, incolmabile l'asimmetria di potere rispetto agli Stati Uniti. Lo stesso contesto internazionale all'interno del quale la crisi si colloca è inoltre

[1] Si veda, in particolare: E. Lucas, *The New Cold War: How the Kremlin Menaces Both Russia and the West,* Londra, 2007; P. Conradi, *Who Lost Russia? How the World Entered a New Cold War*, Londra, 2017; M. Kalb, *Imperial Gamble, Putin, Ukraine, and the New Cold War,* Washington, DC, 2015; R. Legvold, *Return to Cold War*, Cambridge, 2016.

profondamente diverso da quello del cinquantennio successivo alla Seconda Guerra Mondiale – in termini di maggiori interconnessioni e interdipendenza economiche così come di assenza di polarizzazione e competizione ideologica o di minor rilevanza del livello militare e tecnologico della contrapposizione. D'altra parte, sebbene il richiamo alle dinamiche proprie del confronto bipolare sovietico-statunitense finisca per nascondere più di quanto non riveli dell'attuale stato delle relazioni tra Washington e Mosca – e, più in generale, della congiuntura internazionale – è pur vero, come sottolineato da Legvold[2], che esso appare meno improprio se finalizzato a mettere in luce la centralità dell'odierna fase di competizione russo-statunitense rispetto alla definizione di questioni centrali della politica e della convivenza internazionale, in particolar modo nello spazio eurasiatico. Inoltre, benché ridimensionata da una portata globale a una più limitata dimensione multi-regionale, la capacità di proiezione di influenza della Federazione Russa rende il Paese un attore centrale, e per molti versi decisivo, per gli equilibri regionali e sub-regionali di un'area che dall'Europa centro-orientale raggiunge le steppe centrasiatiche transitando attraverso il Mediterraneo orientale, il Medio Oriente e l'area del Mar Caspio.

Questa considerazione introduce un'altra fondamentale differenza tra il sistema bipolare e quello contemporaneo, che contribuisce a sua volta a meglio inquadrare la portata della "sfida russa" per l'amministrazione Trump. Nel sistema internazionale contemporaneo si assiste, come sottolinea Colombo[3], a un disallineamento e a un progressivo rovesciamento di gerarchia tra dinamiche globali e dinamiche regionali. Si assiste, cioè, a un processo in base al quale l'elevato grado di penetrazione culturale, istituzionale e diplomatico-strategica del sistema globale sui diversi sistemi regionali caratteristico della Guerra Fredda va inceppandosi, facendo sì che la distribuzione di potere a livello globale sia sempre meno rilevante a livello regionale. Il fenomeno della regionalizzazione del sistema internazionale, e il cambiamento di scala delle relazioni internazionali che ne consegue, conferisce alla dunque alla Russia un ruolo pivotale su scala regionale che la mette in condizione di attuare – autonomamente o di concerto con altri attori locali – efficaci strategie di bilanciamento degli Stati Uniti. Negare il paral-

[2] R. Legvold, *Return to...*, cit., *Introduction*.

[3] A. Colombo, *L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali*, "Quaderni di Relazioni Internazionali", n. 14 (2011), pp. 4-11.

lelismo tra l'attuale sistema internazionale e quello caratteristico della Guerra Fredda non significa dunque sminuire il potenziale destabilizzante o i rischi associati all'odierna crisi nei rapporti russo-statunitensi – tanto più profondi in ragione della maggior asimmetria di potere tra le parti e della mancanza di regole non scritte, ma condivise, sulla conduzione della competizione stessa[4]. Non secondariamente, la sfida portata dalla Russia agli Stati Uniti tocca in profondità gli interessi vitali statunitensi, avendo il potenziale di inficiare il corso della già debole relazione transatlantica, di destabilizzare scenari regionali e subregionali di prioritaria importanza per Washington e, più in generale, di erodere un ordine internazionale che tutela gli interessi di sicurezza ed economici statunitensi[5].

Il diffuso richiamo alla Guerra Fredda risulta d'altra parte utile nell'evidenziare come, lungi dall'assumere una mera connotazione congiunturale, l'attuale crisi nelle relazioni russo-statunitensi abbia radici e una dimensione ben più profonde. Essa rappresenta, cioè, il punto più elevato di tensioni legate alla sistematizzazione post-bipolare dello scacchiere eurasiatico, andate crescendo nel corso dell'ultimo quarto di secolo in una ripetuta alternanza di momenti di intesa e di crisi. In questo andamento altalenante delle relazioni, in quello che è stato definito come *boom-and-bust cycle*[6], a ogni momento di avvicinamento e intesa tra Washington e Mosca ha fatto seguito una fase di tensione e di crisi che, in linea con una evidente tendenza degenerativa, è stata più profonda e complessa della precedente, lasciando sempre più pesanti strascichi sulla ripresa del dialogo bilaterale. È stata questa, peraltro, una conseguenza di un cortocircuito tra eccessive aspettative e forte senso di disillusione che ha tradizionalmente accompagnato la relazione bilaterale[7].

Detonatore della crisi corrente nelle relazioni e, al contempo, sfida più alta portata dalla Russia alla sistematizzazione post-bipolare dello spazio eurasiatico è stato l'intervento di Mosca nella crisi deflagrata nell'autunno del 2013 in Ucraina, concretizzatosi nell'annessine della Crimea e nel sostegno alle forze separatiste dell'area del Donbas. Un intervento, quello russo, che Bobo Lo ha definito come rivoluzionario

[4] D. Trenin, *West and Russia now in permanent crisis*, "Global Times", 04.11.2014.

[5] E. Rumer *et al.*, *Illusions vs. Reality: Twenty-Five Years of U.S. Policy Toward Russia, Ukraine, and Eurasia*, Washington, DC, 2017, p. 7.

[6] *Ibidem*; Legvold, Return to..., cit.

[7] B. Lo, *Russia and the New World Disorder,* Londra, 2014, pp. 165-166.

e regressivo[8]. Rivoluzionario nella misura in cui mina alle fondamenta il sistema internazionale successivo alla Seconda Guerra Mondiale, segnalando così la fine dell'accomodamento con l'Occidente che, seppur con alti e bassi, aveva caratterizzato la fase post-bipolare. Regressivo nella misura in cui riporta a un'era di confronto e conflitto tra gli attori dello scenario eurasiatico che sembrava relegata al passato.

Su questo sfondo, il presente saggio vuole analizzare le sfide correnti della relazione russo-statunitense, così come esse si presentano alla neo-insediata amministrazione guidata da Trump. Il saggio, in particolare, vuole inquadrare l'attuale fase di crisi nella più ampia evoluzione delle relazioni bilaterali, analizzando l'essenza e i limiti di quella strategia del *congagement* che sembra tenere insieme la politica russa perseguita dagli Stati Uniti lungo tutto il venticinquennio bipolare. Scopo del saggio è di dimostrare come alla logica del *congagement* sia attribuibile uno scollamento tra allineamenti tattici e divergenze strategiche tra Washington e Mosca che è in larga parte responsabile delle ripetute frizioni e crisi vissute tra di essi, tutte determinate dalla collisione in quella area post-sovietica verso la quale entrambi gli attori proiettano la propria influenza.

La strategia del *congagement* nelle relazioni tra Stati Uniti e Federazione Russa

Inquadrare l'attuale fase di crisi nelle relazioni tra Washington e Mosca in un più datato processo degenerativo è funzionale, ai fini della presente analisi, a individuarne le cause più profonde e, conseguenzialmente, a meglio delineare la portata della sfida che attende l'amministrazione Trump nella definizione di una politica verso la Federazione Russa.

In questa prospettiva, l'erompere della crisi sembra frutto e dimostrazione del fallimento della più ampia strategia che ha presieduto alla formulazione della politica russa della Casa Bianca, ovvero quel *congagement* che sembra cogliere appieno lo spirito della politica adottata – sia pur in modalità differenti e con un diverso bilanciamento dei suoi due elementi costitutivi – da tutte le amministrazioni che hanno dovuto fronteggiare la sfida russa in epoca post-bipolare, a partire da quella guidata da William Jefferson Clinton. Combinazione di elementi di *engagement* e *containment*, tale strategia ben incarna quella

[8] *Ibi*, p. XV.

commistione e compenetrazione tra afflato liberale e istinto realista che ha permeato tutta la politica estera statunitense dell'ultimo secolo e che, proprio nella definizione di una linea di politica estera verso la Russia post-sovietica, ha avuto un terreno di applicazione privilegiato. Teorizzato e ampiamente utilizzato per interpretare la politica statunitense verso la Repubblica Popolare Cinese[9], il *congagement* sembra offrire una chiave interpretativa altrettanto efficace anche per l'analisi delle relazioni con la Russia[10], con un rilevante distinguo. Mentre nel primo caso esso descrive una politica volta a "ingaggiare" economicamente e "contenere" militarmente il suo destinatario, nel caso russo gli ambiti di attuazione della politica di ingaggio e contenimento risultano più sfumati, tagliando trasversalmente l'intero spettro delle relazioni bilaterali. L'evoluzione delle relazioni bilaterali russo-statunitensi dimostra cioè come sia stato possibile, al contempo, collaborare e competere nei medesimi ambiti o nei medesimi scenari regionali e subregionali. Cooperare, ad esempio, nei comparti energetici dell'*upstream* e *midstream* in Russia e nell'area del Caspio, mentre al contempo la promozione di nuovi canali di trasporto da quest'ultima assurgeva a pilastro del contenimento della influenza russa nel vicinato; collaborare in ambito multilaterale per la soluzione dei "conflitti protratti" nello spazio della ex-Unione Sovietica, mentre la cooperazione alla sicurezza con le repubbliche nate da essa diveniva fondamentale strumento di *containment*.

La genesi della strategia del *congagement* è strettamente legata alle peculiarità che hanno caratterizzato la gestione del "momento unipolare" da parte di Washington, all'indomani dell'implosione dell'Unione Sovietica e della fine della Guerra Fredda. La prima e più rilevante tra esse è costituita dalla natura pacifica che ha caratterizzato la cesura del 1989-1991 e il conseguente mutamento del bilanciamento di potere su scala internazionale, con significative ripercussioni tanto sulle opzioni e sulle scelte strategiche statunitensi quanto sulla stessa percezione russa della transizione sistemica. La non-conflittualità del mutamento sistemico del 1991 ha determinato un contesto di gran lunga più incerto rispetto a quello che aveva caratterizzato la precedente cesura

[9] Per la formulazione originaria della teoria del *congagement*, si veda: Z. Khalilzad *et al.*, *The United States and a Rising China: Strategic and Military Implications*, Santa Monica, 1999.

[10] C. Stefanachi, *Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano, "*Quaderni di Relazioni Internazionali", n. 1 (2006), pp. 27-37.

del 1945[11], anzitutto in termini di relazione tra "vincitori" e "vinti" del confronto bipolare e di minor capacità di influenza dei primi sui secondi. Non soltanto la Russia non era stata sconfitta militarmente, occupata o decapitata nella *leadership* – come accaduto a Germania e Giappone dopo la Seconda Guerra Mondiale – ma si riteneva essa stessa promotrice della transizione sistemica[12]. Ciò ha generato una significativa dissonanza epistemologica tra la visione russa e quella prevalente negli Stati Uniti sulla dissoluzione dell'Unione Sovietica e sulla fine della Guerra Fredda[13]. Inoltre, sebbene ridimensionata strategicamente e territorialmente, la Federazione Russa ereditava nel 1991 una parte significativa delle risorse di potere militare e diplomatico dell'Unione Sovietica, tali da renderla una potenziale minaccia per Stati Uniti e i loro alleati europei e, al contempo, un partner indispensabile per la gestione della sicurezza nell'ampio spazio post-sovietico. Infine, ma non secondariamente, la presenza di una comune minaccia esterna, che tanta influenza aveva avuto dopo il 1945 nel determinare le relazioni tra vincitori e sconfitti della Seconda Guerra Mondiale, era assente nel 1991. Nel contesto così delineato, la natura duale della strategia del *congagement* ha permesso di ottemperare alle parallele necessità di affermare la logica liberale dell'*engagement* e dell'*enlargement* nelle relazioni con la Russia e, parallelamente, di affiancare ad essa una più

[11] J. Goldgeier - M. McFaul, *Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Washington, DC, 2003, pp. 3-4.

[12] Rimarcando la lettura russa della cesura sistemica, Gorbachev, rivendicando il proprio ruolo, avrebbe affermato: «If there had not been a change in Soviet policy, if the new thinking had not emerged, the Cold War might have continued for much longer. [...] It is customary for Westerners to claim that the West was victorious in the Cold War [...]. This analysis of the issue is very convenient for those who would like to impose conditions on the so-called losing side». Alle parole di Gorbachev fanno eco quelle del Ministro degli Esteri russo Andrei Kozyrev: «it was not the Russians but the communist system that lost the Cold War. But it was the people who destroyed the system, not a foreign savior». Si veda, rispettivamente, M. Gorbachev, *On My Country and the World*, New York, 2000, pp. 51-52; A. Kozyrev, *The Lagging Partnership*, "Foreign Affairs", vol.73 (1994), n. 3, p. 62.

[13] La prevalente lettura statunitense della fine della Guerra Fredda e i rischi associati alla transizione di potere in Russia sono ben espressi da Robert Hunter, quando afferma che: «There is no doubt that the United States won the Cold War, although Western leaders mute that point out of concern to avoid repeating with the Soviet Union the post-First World War experience in stigmatizing Germany». R. Hunter, cit. in: J. Dumbrell, *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992-2000*, Oxon, 2009, p. 22.

realistica strategia di contenimento delle sue possibili derive nazionaliste e imperialiste.

Seconda peculiarità del contesto nel quale ha preso forma il *congagement* ha a che vedere con le difficoltà che analisti e decisori politici statunitensi fronteggiavano nel tentativo di interpretare il corso della politica estera russa, in un inestricabile cortocircuito tra dimensione interna ed esterna. In questo senso, l'ambivalenza insita nella strategia del *congagement* ha permesso di tenere insieme le diverse, e per molti versi contrapposte, anime del dibattito accesosi negli Stati Uniti sui possibili sbocchi della transizione post-sovietica della Federazione Russa e sulle conseguenti scelte politiche della Casa Bianca[14].

In maniera sostanzialmente analoga, inoltre, la duplicità del *congagement* si è dimostrata strumento utile a ricomporre le diverse visioni della Russia che andavano emergendo in ambito atlantico, soprattutto a seguito dell'avvio del processo di allargamento della NATO. Da una parte, la logica dell'*engagement* rispondeva pienamente all'impulso liberale di costruzione e allargamento della comunità liberal-democratica propugnata dai membri dell'Alleanza della "vecchia Europa"[15], che tradizionalmente scorgevano nella Russia un potenziale partner da legare a sé attraverso la promozione dell'interdipendenza e della condivisione delle norme e dei valori fondanti la comunità internazionale occidentale. Al contempo, tuttavia, la più stringente logica del contenimento ben si confaceva alle motivazioni che spingevano i Paesi della "nuova Europa" a bussare alle porte dell'Alleanza, centrate sulla volontà di ottenere dall'adesione a quest'ultima una garanzia di sicurezza rispetto alla percepita minaccia proveniente dalla Russia[16]. Motivazioni non differenti di bilanciamento dell'egemone regionale[17] hanno presieduto anche alla attiva partecipazione al processo di trasformazione dell'Alleanza da parte dei membri a essa esterni che, a partire dal 1994 e dall'inaugurazione del *Partnership for Peace*, hanno avviato forme di cooperazione settoriale e di consultazione con la NATO[18]. Anche in questo

[14] Si veda D. Rivera, *Engagement, Containment, and the International Politics of Eurasia*, "Political Science Quarterly", vol. 118 (2003), n. 1, pp. 81-106.

[15] F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge, 2003.

[16] Sulla rispondenza delle motivazioni degli aspiranti membri della NATO alla logica dello "equilibrio della minaccia", *Ibi*, pp. 37-40.

[17] A. Colombo, *op. cit.*, p. 13.

[18] Si veda C. Frappi, *Transformation and Enlargement: Challenges for NATO in the Wider Black Sea Area*, in C. Frappi - A. Carati (eds), *Nato in the 60th Anniversary of*

caso, dunque, le motivazioni dei destinatari del processo di trasformazione dell'Alleanza differivano significativamente rispetto a quelle dei suoi promotori, fondate sulla volontà di "socializzazione democratica" e di disseminazione, nello spazio del vicinato, dei principi liberali che avrebbero dovuto guidare i processi di ridefinizione istituzionale interna e di conduzione della politica estera. Nel primo caso come nel secondo, la logica statunitense del *congagement* della Federazione Russa ha permesso, dunque, di ricomporre istanze e strategie di politica estera distanti – se non opposte – tra loro, mantenendo tuttavia aperto un disallineamento di percezioni e di preferenze all'interno del quale, nel medio e lungo periodo, sarebbero affiorate le incongruenze e i limiti della politica atlantica rispetto a Mosca.

Intimamente legata alla strategia del *congagement* è stata la logica della "compartimentazione" della relazione bilaterale, imperniata sulla ricerca di margini di cooperazione tattica in quegli ambiti dove si registrava unitarietà di intenti e sulla contemporanea marginalizzazione degli spunti di competizione e conflitto che avrebbero potuto avere ricadute negative sui primi. Ciò ha permesso alla cooperazione bilaterale di conseguire rilevanti successi e di avanzare una logica di "gioco a somma uno" lungo tutto l'arco post-bipolare. Al contempo, tuttavia, la logica della compartimentazione ha avuto due ricadute connesse e di segno opposto. Da un lato, ha mantenuto aperto un pericoloso iato tra allineamenti tattici e sostanziali divergenze strategiche mentre, dall'altro, non ha impedito che, con l'approfondirsi delle divergenze stesse, dossier in precedenza "congelati" acquisissero – per ragioni più o meno dipendenti dall'azione dei due attori – una rinnovata centralità nella relazione bilaterale, rompendo i margini della compartimentazione stessa, smascherando le più latenti tensioni e inficiando il più ampio corso delle relazioni. È stato questo, in particolare, il caso della crisi ucraina dal 2014, così come era stato il caso di quella georgiana nel 2008 o cosovara nel 1999 – detonatori di tensioni più o meno profonde rimaste fino ad allora sottotraccia.

Per questa via, ai limiti insiti nella strategia del *congagement* – e nella connessa logica di compartimentazione della relazione bilaterale – può essere riportato l'andamento altalenante dei rapporti tra Washington e Mosca, che nel corso del venticinquennio post-bipolare

the North Atlantic Treaty. Challenges and strategic divergences from national perspectives, Milan, 2009, pp. 39-64.

hanno vissuto tre fasi di avvicinamento ed efficace cooperazione seguite da altrettanti momenti di allontanamento e di crisi. Tali fasi, con tutte le semplificazioni del caso, risultano sovrapponibili alle tre amministrazioni succedutisi a partire da quella guidata da Clinton.

La matrice comune delle crisi russo-statunitensi in epoca post-bipolare

I tre momenti di crisi sopra richiamati, che hanno chiuso altrettante fasi di efficace cooperazione bilaterale tra Washington e Mosca, non sono stati evidentemente episodi isolati. Essi hanno cioè fatto da detonatore a tensioni latenti e crescenti nella relazione russo-statunitense, a un processo degenerativo che aveva concause più profonde. Essi, in questa prospettiva, hanno in comune due connessi elementi fondamentali, determinanti per inquadrare sia l'evoluzione delle relazioni russo-statunitensi che la sfida che attende l'amministrazione Trump: il rifiuto russo di accettare una condizione di subalternità nei rapporti con gli Stati Uniti e la centralità per questi ultimi dello spazio considerato da Mosca come area di "naturale" proiezione di influenza e, in particolare, del cosiddetto "estero vicino"[19].

L'inaccettabilità per la Russia di un ruolo subalternità nelle relazioni internazionali o di *junior partner* nei rapporti con gli interlocutori euro-atlantici si lega direttamente all'obiettivo di lungo periodo che più di ogni altro ha caratterizzato la politica estera post-bipolare di Mosca e, più nello specifico, i rapporti con l'egemone statunitense. Il riferimento va al tentativo di chiudere la forbice tra rango e ruolo determinatasi nel contesto post-bipolare, tra l'elevato prestigio e le significative risorse di potere che la Federazione Russa ereditava dall'Unione Sovietica nel 1991, da una parte, e la minore influenza esercitata rispetto a quest'ultima sul piano globale e regionale, dall'altra[20].

Sullo sfondo del declassamento di rango successivo al 1991, la dissoluzione dell'Unione Sovietica si è tradotta cioè per la Russia in una

[19] Sulla genesi del concetto di estero vicino e sulla sua evoluzione nel contesto della politica estera Russa verso la CSI, cfr. F. Bordonaro, *La Russia e L'Estero Vicino: da Eltsin a Putin*, "Ricerche Storiche", vol. 38 (2008), n. 3, pp. 365-389. Per una più ampia e coeva analisi dei legami tra la Russia e l'area cfr. K. Dawisha - B. Parrott, *Russia and the New States of Eurasia, The Politics of Upheaval*, Cambridge, 1994.

[20] S. Giusti, *La Proiezione Esterna della Federazione Russa*, Pisa, 2012, p. 15.

profonda crisi di identità, tanto sul piano interno che su quello internazionale[21], alla quale Mosca ha risposto prevalentemente con l'indisponibilità a rinunciare allo status di Grande Potenza[22]. In questa prospettiva, la volontà di ri-affermazione e legittimazione del tale rango è elemento che, lungi dal potersi attribuire alla *leadership* di Putin, ha rappresentato il punto di convergenza delle preferenze e delle visioni del sistema internazionale delle élite nazionali sin dai primi anni Novanta[23].

Poco importa, d'altra parte, che tale istanza cozzasse con le limitate risorse di potere a disposizione della Federazione Russa, tanto più nel corso degli anni Novanta. La rivendicazione di un più alto rango e di un connesso ruolo nel sistema internazionale post-bipolare si è infatti tradizionalmente legata alle risorse "immanenti" della Russia e al connesso destino di Grande Potenza, richiamato già nel 1994 dall'allora Ministro degli Esteri Kozyrev in un celebre articolo pubblicato su *Foreign Affairs*[24]. A fondare le aspirazioni della dirigenza russa è stata, in questa prospettiva, anzitutto la rivendicazione della "eccezionalità" del Paese (*spetsifika*), frutto delle sue uniche caratteristiche identitarie, geografiche ed etnografiche che, rendendolo un naturale ponte tra Europa e Asia, tra la civiltà occidentale e quella orientale, conferiscono a esso un naturale *droit de regard* nelle questioni internazionali che attengono al più ampio spazio eurasiatico[25]. Corollario della affermazione della eccezionalità russa è stata dunque la rivendicazione del "diritto di inclusione" e della nozione di "potenza indispensabile"[26]. Sviluppatasi nella cultura strategica russa sin dalla se-

[21] Lo stretto legame tra le dimensioni interna ed esterna dell'identità russa deriva direttamente dalla considerazione che la Russia come Stato e la Russia come Impero hanno vissuto storie parallele nel corso degli ultimi secoli e fino al 1991. In questa prospettiva, la complessa ricerca di identità russa si è tradizionalmente definita in relazione con ai rapporti con il "mondo esterno". Per una completa trattazione del legame tra la dimensione interna ed esterna dell'identità russa, T. Hopf, *Social Construction of Foreign Policy. Identities and Foreign Policies*, *Moscow, 1955 and 1999*, Ithaca, 2002.

[22] J. Mankoff, *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Lanham, pp. 21-22. Per una più esauriente trattazione si rimanda a D. Simes, *After the Collapse: Russia Seeks Its Place as a Great Power*, New York, 1999.

[23] B. Lo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking*, New York, 2002, pp. 19-21.

[24] A. Kozyrev, *The Lagging Partnership*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 3, pp. 59-71.

[25] P. Rangsimaporn, *Russia as an Aspiring Great Power in East Asia. Perceptions and Policies from Yeltsin to Putin*, Londra, 2012, p. 154.

[26] B. Lo, *Russia and the New...*, cit., pp. 49-50.

conda metà dell'Ottocento, in relazione alla politica europea prima e a quella globale successivamente, quest'ultima postula l'indispensabilità del coinvolgimento della Russia negli affari europei a garanzia della sicurezza e dello sviluppo del continente, che ha contribuito a tutelare dall'epoca moderna sino alla Guerra al Terrore successiva all'11 settembre 2001 passando per la sconfitta del nazi-fascismo[27].

La riaffermazione del ruolo di Grande Potenza è andata dunque tradizionalmente di pari passo con la rivendicazione di una *partnership* egalitaria con gli Stati Uniti, che si concretizzasse anzitutto nella compartecipazione alla sistematizzazione del sistema internazionale e, più nello specifico, dello spazio pan-europeo. Tale rivendicazione è derivata direttamente dal *New Thinking* gorbacheviano che, fondato sull'idea di una "comune casa europea", dalla quale la parentesi sovietica aveva artificialmente allontanato la Russia, faceva propria una dottrina della sicurezza cooperativa fondata sul pilastro della indivisibilità e sull'idea che il "dilemma della sicurezza" imponesse necessariamente soluzioni condivise piuttosto che unilaterali[28]. Al contrario, nel corso del venticinquennio post-bipolare la Russia si è piuttosto trovata, secondo una logica «prendere o lasciare»[29], innanzi alla scelta non negoziabile tra isolamento o integrazione nei meccanismi di cooperazione di matrice euro-atlantica alle regole dettate da questi ultimi. Secondo la medesima logica, la tendenza a mettere la Russia innanzi al *fait accompli* su scelte determinanti rispetto alla gestione della sicurezza europea – dall'intervento in Bosnia, all'allargamento della NATO fino alla *escalation* in Cossovo – rappresentava la più evidente dimostrazione della propensione statunitense a trattare Mosca «as a junior partner that is expected only to nod its head and support the choice

[27] A dimostrazione dell'estrema "duttilità" del concetto di eccezionalità e della sua attualizzazione nella pratica delle relazioni internazionali, rivolgendosi ai propri interlocutori europei Putin affermava nel 2007: «The European Union is an important partner for Russia. We understand the difficulties the EU is going through [...]. Russia has plenty to offer modern Europe. We are ready to share our unique and centuries-old experience of cooperation between different ethnic groups, cultures and religions and to play a constructive role in ensuring compatibility between civilizations in Europe». President of Russia, *Speech at a Reception for the Heads of Diplomatic Missions,* 28.11.2007, http://en.special.kremlin.ru/events/president/transcripts/24695.

[28] V. Pouliot, *International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy*, Cambridge, 2010, p. 156.

[29] A. Kozyrev cit. in V. Pouliot, *Partnership or Cold Peace?*, "Foreign Policy", vol. 99 (1995), pp. 3-14.

made by others, contenting itself with a pat on the shoulder», come denunciato dallo stesso Gorbachev[30].

Il cortocircuito tra ottimismo e disillusione che ha caratterizzato le relazioni bilaterali si è dunque nutrito in Russia della percezione di "tradimento" della prospettiva di coinvolgimento nella ridefinizione dei principi e delle norme fondanti la cooperazione alla sicurezza pan-europea – prima ancora che della più nota e presunta rassicurazione statunitense espressa a Gorbachev, nel 1990, di non espandere la NATO verso Est «one inch eastward»[31]. Sebbene il senso di tradimento sia andato progressivamente scemando nel corso del venticinquennio post-bipolare, l'istanza di ripensamento congiunto e co-gestione della sicurezza pan-europea ha mantenuto nello stesso arco di tempo tutta la sua centralità, come testimoniato dalla ricorrente proposizione di un nuovo accordo a ciò preposto, nelle fasi di distensione che hanno seguito e preceduto quelle di crisi.

L'indisponibilità a riconoscere un ruolo paritario alla Russia e il tradimento delle aspettative della sua dirigenza hanno avuto un ulteriore e significativo effetto sull'evoluzione della percezione di Mosca del sistema internazionale e sulle relazioni russo-statunitensi. Inquadrata inizialmente in un ambito di cooperazione con gli Stati Uniti – e più in generale con l'Occidente – la "ideologia" della Grande Potenza si è progressivamente evoluta in opposizione e poi in contrasto a essi. Dalla seconda metà degli anni Novanta il concetto si è indissolubilmente legato a quello di una politica estera "indipendente". Ovvero di una politica estera diversificata e bilanciata che riaffermasse il rango e il ruolo di Grande Potenza e, parallelamente, promuovesse l'affermazione di un genuino multilateralismo, in grado di valorizzare l'eccezionalità della Russia[32].

Tanto la crisi del 1999 quanto quelle del 2008 e 2014 sono state dunque sintomo e conseguenza della indisponibilità statunitense a riconoscere un ruolo paritario alla Russia e di definire con essa una nuova architettura di sicurezza e cooperazione pan-europea. Al contempo, esse hanno evidenziato lo scollamento tra il percorso di cooperazione tattica intrapreso da Washington e Mosca, da una parte, e la mancata

[30] M. Gorbachev, cit. in V. Pouliot, *International Security,* cit.*,* p. 169.

[31] Per un recente contributo sul dibattito storiografico, di rimanda a M.E. Sarotte, *A Broken Promise?*, "Foreign Affairs", vol. 93 (2014), n. 5, pp. 90-97.

[32] B. Lo, *Russian Foreign Policy...,* cit., pp. 57-59.

definizione di una più ampia intesa strategica, cui ancorare la cooperazione stessa, dall'altra.

Secondo elemento che ha accomunato le tre fasi di crisi russo-statunitensi è stata la centralità rivestita da aree – dai Balcani allo spazio post-sovietico – considerate da Mosca come "naturale" sfera di influenza russa, nelle quali la componente di contenimento del *congagement* appariva in forme più manifeste. Prima ancora che derivare dalla "sindrome dell'Impero perduto"[33] legata alla dissoluzione dell'URSS, la visione di Mosca di tali aree è radicata in profondità nei ricorrenti schemi mentali e comportamentali che hanno caratterizzato negli ultimi secoli la politica estera russa. In questa prospettiva, la visione dell'estero vicino è anzitutto frutto della concezione eminentemente geografica e territoriale della sicurezza, sviluppatasi nel corso dei secoli in ragione di frontiere porose e difficilmente difendibili, caratterizzate soprattutto a Occidente dall'assenza di confini naturali[34]. Ciò ha determinato una naturale tensione verso la sicurizzazione dei confini e verso la creazione di zone cuscinetto a protezione del cuore dell'Impero che, a sua volta, ha contribuito a determinare una "spirale di insicurezza" tra la Russia e i propri vicini. In secondo luogo, la visione russa è influenzata dalla plurisecolare aspirazione di riunire le aree che ritiene di naturale appartenenza russa, perché abitate da popolazioni slave o perché già parte integrante del proprio Impero[35].

Le relazioni con l'estero vicino chiamano dunque in causa per la Russia tanto una dimensione di identità quanto di potenza. Nello scenario post-bipolare, la chiusura della forbice tra rango e ruolo, il rifiuto del ruolo di *junior partner* occidentale o la riaffermazione dello status di Grande Potenza sono tutti transitati, anzitutto, attraverso la affermazione e la ricerca di legittimazione internazionale di un ruolo di *primus inter pares* nell'estero vicino, di riconoscimento di una sfera di interessi privilegiata nell'area che risulta istanza e prospettiva comune a tutte le correnti ideologiche sviluppatesi nel Paese dopo il 1991[36]. Ciò è tanto più vero nella misura in cui uno dei tratti caratteristici della visione geopolitica russa è la valenza centrale attribuita alle

[33] M. Elliott, *The influences and sources of post-Soviet Russian foreign policy: a view of the Caucasus region*, Monterey, 1996, pp. 42-45.

[34] R. Legvold, *Introduction*, in R. Legvold (ed), *Russian foreign policy in the twenty- first century and the shadow of the past*, New York, p. 7; J. Mankoff, *op. cit.*, p. 2.

[35] *Ibi*, p. 18.

[36] J. Mankoff, *op. cit.*, p. 26.

"sfere di influenza" come elemento ineludibile di quel bilanciamento di potenza che rappresenta la sola garanzia per la stabilità del sistema internazionale[37]. Di conseguenza, in linea con un più profondo fattore persistente proprio della esperienza storica russa, la dirigenza post-sovietica ha fatto fronte allo svantaggio geografico attraverso l'affermazione di una "distanza strategica"[38], circondandosi cioè di una serie di cerchi concentrici di sicurezza a protezione delle proprie risorse di potere. Tra di essi, l'estero vicino risulta naturalmente essere il più interno e strategicamente determinante.

Infine, strettamente legata alla visione geopolitica dell'estero vicino sopra richiamata è la prospettiva di "gioco a somma zero" che caratterizza le interazioni tra gli attori del sistema internazionale in un'arena internazionale che resta altamente competitiva, hobbesiana. Da questa visione, in mancanza di un accordo strategico sulla sistematizzazione dello spazio pan-europeo, sono derivate le periodiche crisi nelle relazioni russo-statunitensi.

Il *congagement* nello spazio post-sovietico

In tutte e tre le fasi che hanno caratterizzato le relazioni russo-statunitensi nel venticinquennio post-bipolare, la strategia statunitense del *congagement* ha avuto nell'estero vicino russo un terreno privilegiato di applicazione. In questa prospettiva, più di altre aree, l'estero vicino contribuisce a dimostrarne la fallacia e a inquadrare le sfide correnti fronteggiate dalla amministrazione Trump.

La centralità dell'estero vicino per il *congagement* è emersa chiaramente già nel corso della prima fase delle relazioni bilaterali, apertasi con l'assunzione della presidenza statunitense da parte di Clinton e conclusa dall'intervento NATO in Cossovo, nel 1999. La strategia di *engagement* della Russia si è attuata principalmente attraverso il coinvolgimento di Mosca nella gestione del vuoto di potere determinatosi nello spazio eurasiatico in conseguenza della dissoluzione dell'URSS, elemento decisivo della prima fase della transizione post-bipolare.

[37] President of Russia, *Vladimir Putin: Speech at the final plenary session of the 12th annual meeting of the Valdai International Discussion Club on "Societies Between War and Peace: Overcoming the Logic of Conflict in Tomorrow's World"*, 22.10.2015.

[38] L. Caldwell, *Russian Concepts of National Security,* in R. Legvold (ed), *op.cit.*, p. 283.

L'imperativo della sicurezza e la volontà di evitare la balcanizzazione dell'area ex-sovietica hanno propugnato due parallele forme di cooperazione russo-statunitense. In primo luogo, a fronte della necessità di garantire la messa in sicurezza e il controllo dell'arsenale nucleare sovietico, la Casa Bianca sostenne risolutamente la logica del "nucleare in un solo Paese", la Russia. Proseguendo nel programma di disarmo nucleare di Ucraina, Bielorussia e Kazakhstan ereditato dalla precedente amministrazione, Clinton optò per la scelta "conservativa" di mantenere un unico interlocutore nucleare, piuttosto che perseguire un'opposta logica di bilanciamento e contenimento della Russia attraverso la creazione di una o più potenze nucleari ai suoi confini – come pure era suggerito dall'interno e dall'esterno della amministrazione[39]. In secondo luogo, innanzi ai diversi focolai di conflitto etno-territoriali divampati nello spazio della ex-URSS, alla Federazione venne assicurato da Washington, di fatto, un ruolo di garante della stabilità regionale – al contempo mediatore e *peace-keeper* – anche a scapito del rafforzamento dei nascenti meccanismi di cooperazione multilaterale per la gestione e soluzione dei conflitti.

All'attribuzione alla Russia di un ruolo di garante *de facto* della stabilità nello spazio post-sovietico, Washington non ha fatto tuttavia seguire una legittimazione *de jure*, nonostante le esplicite richieste in tal senso provenienti da Mosca[40]. Al contrario, in linea con la "spirale di insicurezza" che si è tradizionalmente accompagnata all'obiettivo russo di sicurizzazione dei confini, alla politica russa nell'estero vicino venne sempre più comunemente attribuito un afflato neo-imperialista – apparentemente suffragato dalla crescente forza assunta delle opposizioni nazionaliste e comuniste sul piano interno. L'inintelligibilità degli sbocchi della transizione russa ha dunque contribuito ad affiancare alla logica liberale dell'*engagement* quella più realistica del *containment* delle possibili derive neo-imperialiste russe, in linea con la promozione di una logica di "pluralismo geopolitico" nello spazio post-sovietico[41].

---

[39] Si veda, ad esempio, J. Mearsheimer, *The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent*, "Foreign Affairs", vol. 72 (1993), pp. 50-66. Per la ricostruzione del dibattito interno alla amministrazione, J. Goldgeier - M. McFaul, *op. cit.*, pp. 41-58.

[40] B. Yelstin, *Speech at the Civic Union Forum*, Foreign Broadcast Information Service, 01.03.1993.

[41] Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, "Foreign Affairs", vol. 73 (1994), n. 2, pp. 67-82.

La strategia di contenimento è transitata anzitutto attraverso il sostegno all'indipendenza e alla sovranità delle repubbliche emerse dalla dissoluzione sovietica nelle due aree – economia e sicurezza – nelle quali la perdurante dipendenza dalla Russia minacciava di ricreare rapporti di tipo coloniale. Da un punto di vista economico, il contenimento si è attuato principalmente attraverso la promozione di progetti di sfruttamento e di trasporto delle risorse energetiche dell'area che, aggirando gli esistenti canali russi, potessero assicurare ai Paesi produttori e di transito dell'estero vicino le risorse sufficienti a sostenere i processi di *State building* nazionale. Secondariamente, e come già visto, le medesime repubbliche vennero coinvolte sin dal 1994 nel processo di trasformazione della NATO mentre, parallelamente, veniva incentivata e sostenuta la creazione di meccanismi di cooperazione sub-ragionali al di fuori dell'iniziativa e della partecipazione della Federazione Russa.

Sullo sfondo delle contemporanee tensioni nelle relazioni russo-statunitensi generate dal processo di allargamento della NATO, la promozione del pluralismo geopolitico nell'estero vicino ha determinato una strisciante contrapposizione tra opposti progetti di cooperazione, culminata nel 1999 con la crisi cosovara e la concomitante approvazione, al Summit NATO di Washington, di un nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza che di fatto apriva a essa, in ottica russa, la possibilità di intervento in prossimità dei confini della Federazione, se non addirittura all'interno di essi[42].

La seconda fase delle relazioni bilaterali russo-statunitensi – aperta dall'assunzione della presidenza da parte di George W. Bush e chiusa dal conflitto in Ossezia meridionale dell'agosto 2008 – ha confermato

[42] Sottolineava, a tal proposito, il ministro della Difesa russo, Igor Sergeev: «Has the anti-Russian campaign over Chechnya been launched to force Russia out of the Caucasus, and then out of Central Asia? The question often raised in Moscow is whether Kosovo and Chechnya are links in a chain of steps toward the creation of a one-dimensional NATO-centered world». I. Sergeev *cit.* in L. Jonson, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, London, 2004, p. 49. A dimostrazione della prospettiva di "gioco a somma zero" assunta dalla cooperazione alla sicurezza nello spazio post-sovietico, il Summit di Washington sanzionava anche l'allargamento del GUAM – acronimo di Georgia, Ucraina, Azerbaigian e Moldavia, prima organizzazione regionale nata nell'ottica dell'affermazione del "pluralismo geopolitico" nello spazio post-sovietico – all'Uzbekistan, che contestualmente rifiutava di rinnovare, unitamente a Baku e Tbilisi, il Trattato di Sicurezza Collettiva della Comunità degli Stati Indipendenti.

tutta la centralità dell'estero vicino per la strategia del *congagement* già emersa nel decennio precedente. In questa fase, a dettare la logica dell'*engagement* regionale e a propugnare una nuova fase di cooperazione tra Washington e Mosca è stata principalmente la Guerra al Terrore, lanciata dagli Stati Uniti all'indomani degli attacchi dell'11 settembre 2001. Incentivato dalla possibilità di dare alla propria controversa lotta al terrorismo una portata e una legittimazione internazionale, oltre che dai benefici strettamente economici del rilancio del partenariato con Washington[43], il Cremlino non ha esitato a garantire agli Stati Uniti il proprio decisivo sostegno nella campagna militare centrasiatica. Oltre a rendere disponibile il territorio e lo spazio aereo nazionale alle esigenze logistiche del conflitto in Afghanistan, Putin acconsentiva all'apertura di basi militari statunitensi – seppur temporanee – nel cuore del fianco meridionale della ex-Unione Sovietica, in Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan, rovesciando la tradizionale e ferma opposizione alla presenza militare statunitense o atlantica in prossimità dei propri confini, in contrasto con le posizioni di una parte significativa dello spettro politico-istituzionale nazionale[44].

Sia pur affermando una concezione delle relazioni con gli Stati Uniti più pragmatica e meno profonda di quella propugnata dalla dirigenza russa negli anni Novanta[45], il Cremlino perseguiva nondimeno l'obiettivo prioritario di rilanciare il principio della indivisibilità della sicurezza pan-europea e della sua gestione, reagendo così solo blandamente ai primi segnali di ripresa dell'unilateralismo statunitense e della connessa logica del contenimento – dalla abrogazione dell'*Anti-Ballistic Missile Treaty* all'invio di consiglieri militari nella confinante Georgia. L'erompere su scala globale della minaccia terroristica offriva, cioè, una nuova ragion d'essere alla eccezionalità russa in termini di collocazione geografica e di civiltà e, simultaneamente, rilanciava

[43] Significativamente, tra i dividendi assicurati alla Russia dal rilancio del partenariato, figuravano l'accelerazione del processo di ingresso nell'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'abrogazione dell'emendamento Jackson-Vanik e della legislazione anti-dumping, il sostegno alla piena partecipazione al gruppo del G8.

[44] A. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy Change and Continuity in National Identity*, Lanham, pp. 143-146.

[45] A dimostrazione delle ricadute della percezione di tradimento già richiamata, Tsygankov sottolinea: «given the West's need to have Russia as an ally, Putin planned to promote its interests [...]. This vision of Russia as a defensive and pragmatically pro-Western power was different from the earlier described visions of integration with the West or balancing the West's global influences». *Ibi*, p. 140.

la possibilità di integrazione politica e di sicurezza con l'Occidente, dopo la fase di crisi vissuta alla fine del precedente decennio. Su questo sfondo, la creazione del *NATO-Russia Council* nel maggio 2002 non fu che una risposta parziale alle istanze di Mosca che, pur stabilendo un foro privilegiato di consultazione e attribuendo a essa un canale istituzionale di partecipazione ai lavori dell'Alleanza, respingeva nella sostanza la ricerca di un partenariato strategico con gli Stati Uniti.

Solo un anno dopo prendeva le mosse nello spazio dell'estero vicino la lunga crisi nelle relazioni che sarebbe esplosa nell'agosto 2008. Punto iniziale della stessa è stato l'avvio dell'ondata di "rivoluzioni colorate" che a partire dal novembre 2003 avrebbero interessato lo spazio post-sovietico, piuttosto che dall'intervento militare in Iraq di marzo. L'operazione *Iraqi Freedom* e la logica unilateralista a essa soggiacente hanno rappresentato per la Russia, più che una diretta sfida strategica – in quanto rifiuto della logica del partenariato egalitario e della indispensabilità di Mosca – una rilevante opportunità per rilanciare il ruolo di Grande Potenza. Giunta in una fase di progressiva stabilizzazione istituzionale e crescita economica, l'operazione statunitense ha infatti aperto una faglia nella solidarietà intratlantica che ha offerto notevoli margini all'azione diplomatica del Cremlino, che ha, non a caso, salutato l'intervento militare in Iraq come il tramonto di quel progetto egemonico di "nuovo ordine mondiale" avviato in occasione della Guerra del Golfo del 1990-1991[46]. Nello scollamento intratlantico si è così inserita la *network diplomacy* del Cremlino, una diplomazia pragmatica e flessibile – scevra cioè da vincoli normativo-valoriali[47] e fondata su allineamenti non istituzionalizzati a geometria variabile – in grado di assicurare alla Russia una rete di interlocutori sufficientemente ampia da consentire, su diversi scenari regionali o in relazione a singole problematiche, un'efficace politica di bilanciamento degli Stati Uniti. In questo senso, assicurando alla Russia una serie di relazioni bilaterali e multilaterali con attori pivotali su scala regionale o sub-regionale interessati a bilanciare localmente gli Stati Uniti, il Cremlino valorizzava una volta di più l'essenza della propria eccezionalità e avanzava la propria visione del multilateralismo, come "bilateralismo rivisitato"[48]. Principali interlocutori per lo sviluppo del-

[46] J. Mankoff, *op. cit.*, p. 25; D. Trenin, *op. cit.*, p. 12.

[47] S. Giusti, *op. cit.*, p. 30; J. Mankoff, *op. cit.*, p. 104.

[48] B. Lo, *Russian Foreign Policy ...,* cit., p. 108; D. Welch Larson - A. Shevchenko, *Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy*, "International Security",

la *network diplomacy* sono stati la Cina, in Estremo Oriente, e la Turchia, nell'area del Mar Nero e del Vicino Oriente.

A facilitare il consolidamento di tali legami è stata, peraltro, la comune lettura data alla strategia bushiana di promozione della democrazia nello spazio eurasiatico, vista come indebita ingerenza negli affari interni di stati sovrani e temuta nell'ottica del contagio. Inoltre, e con specifico riferimento alle rivoluzioni "delle Rose" in Georgia (2003), "Arancione" in Ucraina (2004) e "dei Tulipani" in Kirghizistan (2005), Mosca interpretava il sostegno al *regime change* inscritto nella Dottrina Bush come una rinnovata forma di contenimento della Russia e di prosecuzione della strategia detrattiva nello spazio dell'estero vicino. A suffragare tale visione era, d'altra parte, lo stretto legame, evidente tanto in Georgia quanto in Ucraina, tra i processi di democratizzazione e di integrazione nei meccanismi di cooperazione euro-atlantici, *in primis* nella NATO.

Per questa via, tanto la logica soggiacente alla *network diplomacy* quanto e soprattutto la crescente competizione multi-regionale russo-statunitense assumevano una nuova dimensione valoriale e normativa, cui Mosca ha conferito una connotazione tanto offensiva quanto difensiva. Dalla prima angolatura, le strategie di bilanciamento russe si sono andate incentrando in misura crescente sul richiamo e sulla riaffermazione del sistema di valori fondante la convivenza internazionale. Il sempre più frequente richiamo ai principi della sovranità, della legalità o della non-ingerenza – divenuti da allora un tema ricorrente nella retorica governativa russa – rispecchiavano il tentativo di aggregare un nuovo consenso internazionale attorno alla Russia[49]. Al contempo, il piano valoriale e normativo assurgeva a strumento difensivo, attraverso l'affermazione del principio della "democrazia sovrana", in base al quale – rimarcando una volta di più l'eccezionalità russa – ciascun Paese ha il diritto di intraprendere il proprio percorso verso la democrazia, rispettando l'interesse nazionale e libero da interferenze straniere[50].

Prima ancora, dunque, che il 7 agosto 2008 truppe russe entrassero nel territorio georgiano dell'Ossezia meridionale con la giustificazione di proteggere la minoranza russa dall'aggressione dell'Esercito nazionale, le relazioni russo-statunitensi erano già entrate da tempo in

vol. 34 (2010), n. 4, p. 78.

[49] B. Lo, *Russian Foreign Policy ...,* cit., p. 109.

[50] J. Mankoff, *op. cit.*, p. 206.

una fase di crisi strisciante. Una crisi deflagrata nel 2008 con il riacutizzarsi di un "conflitto protratto" la cui risoluzione, coerentemente con la logica della compartimentazione che accompagna la strategia del *congagement*, era stata di fatto marginalizzata dallo spettro delle relazioni bilaterali russo-statunitensi. A monte di essa risiedeva l'ambigua promessa di futuro ingresso nell'Alleanza Atlantica[51] rivolta alla Georgia in occasione del Summit NATO di Bucarest, che ha esacerbato la tradizionale sindrome russa di "fortezza assediata" e indotto il Cremlino a una reazione muscolare.

La terza e ultima fase delle relazioni tra Washington e Mosca è stata avviata dalla politica del *reset* lanciata da Barack Obama nel febbraio 2009 e si è conclusa con l'erompere della perdurante crisi ucraina, a seguito dell'annessione russa della Crimea (marzo 2014) e del successivo sostegno alla lotta separatista delle regione del Donbas. Peculiarità di questa fase è stata la relativa marginalità dello spazio dell'estero vicino nelle strategie di *engagement* della Russia. In linea con il più generale ripiegamento degli Stati Uniti dall'area post-sovietica coerente con la strategia dell'*Asia pivot*, il *reset* ha riguardato l'area solo in funzione della necessità, pur significativa, di collaborazione russa nel ritiro delle truppe dall'Afghanistan. Al contempo, tuttavia, al ripiegamento statunitense dall'estero vicino ha fatto da contraltare la più risoluta politica regionale dell'UE, che si è assunta di fatto l'onere di promuovere la stabilizzazione dell'area nella fase successiva al conflitto in Ossezia meridionale, rifiutando al contempo una nuova proposta di rilancio condiviso della sicurezza e della cooperazione pan-europea giunta da Mosca nel 2010[52].

Strumento di stabilizzazione e socializzazione delle repubbliche exsovietiche del Caucaso meridionale e dell'Europa orientale è stato il Partenariato Orientale (PO). Lanciato nel 2009 nel contesto della Politica Europea di Vicinato, il PO è stato interpretato da Mosca alla stregua degli altri meccanismi di contenimento euro-atlantici, come «strumento di competizione geopolitica»[53] diretto a sottrarre alla Russia le aree di naturale influenza e a modificare il bilanciamento di potenza sul

[51] R. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West*, New York, 2010, pp. 111-140.

[52] R. Weitz, *The Rise and Fall of Medvedev's European Security Treaty*, Washington, DC, 2012.

[53] Per una trattazione più ampia, A. Zagorski, *Eastern Partnership from the Russian Perspective*, "Internationale Politik und Gesellschaft", vol. 3 (2011), pp. 41-61.

continente. In questo senso, la crisi ucraina è ancora una volta conseguenza della mancata condivisione di una visione strategica tra Mosca e i suoi interlocutori occidentali e, più nello specifico, della perdurante inscindibilità tra i processi di trasformazione e allargamento delle organizzazioni euro-atlantiche e le strategie di contenimento della Russia. Nella fattispecie, essa ha rappresentato il punto più alto della progressiva collisione tra queste ultime e i paralleli processi di re-integrazione propugnati dalla Russia nello spazio post-sovietico. Che tale collisione si sia verificata in Ucraina – e non, ad esempio, in Georgia nel 2008 – è tutt'altro che casuale, in ragione della centralità del Paese per l'efficacia di entrambe le confliggenti strategie. Altrettanto poco sorprendente è, inoltre, che il reale cuore della crisi sia stata la Crimea, sin dalla dissoluzione sovietica culla di tensioni etno-territoriali tra la maggioranza russa e la minoranza ucraina, mai efficacemente affrontate dal governo di Kiev e marginalizzate, al pari di analoghi casi nell'estero vicino, nelle relazioni tra la Russia e i propri interlocutori euro-atlantici.

A rendere la crisi ucraina – a seguito della quale gli Stati Uniti, oltre ad adottare una serie di sanzioni economico-finanziarie, hanno congelato tutti i canali istituzionali di dialogo con la Russia[54] – più profonda di quella messa in moto dall'intervento in Georgia contribuiscono due ordini di considerazioni, che vanno al di là della maggior complessità della situazione sul campo e del più elevato livello di scontro diplomatico. La prima è che la crisi ucraina, messa in moto da una contrapposizione interna al Paese dal connotato spiccatamente identitario e di civiltà, ha esacerbato la dimensione valoriale e normativa già presente nella competizione russo-statunitense. In secondo luogo, la più muscolare politica russa rispetto al nodo ucraino si è fondata su premesse teoriche apparentemente consolidatesi nella visione geopolitica russa – dall'idea del declino dell'Occidente alla necessità di un nuovo ordine internazionale "post-occidentale" – che rendono più complessa l'individuazione di vie di uscite dall'attuale *impasse* diplomatica e strategica e che conferiscono rinnovata forza alla *network diplomacy* e alle strategie di bilanciamento degli Stati Uniti.

[54] V. Morelli, *Ukraine: Current Issues and U.S. Policy*, Congressional Research Service, 01.03.2017.

Quale politica per l'amministrazione Trump?

Ai limiti insiti nella strategia del *congagement* – e nella connessa logica di compartimentazione della relazione bilaterale – può essere riportato tanto l'andamento altalenante dei rapporti tra Washington e Mosca nel venticinquennio post-bipolare, quanto la più recente crisi che li ha caratterizzati. Ciò pone l'amministrazione Trump innanzi a una duplice sfida, che assume connotazioni differenti nel breve e nel lungo periodo. Da una parte, chiudere lo iato tra allineamenti tattici e intesa strategica – che del *congagement* rappresenta la premessa e il limite – è la complessa sfida di medio-lungo periodo che attende la Casa Bianca nella predisposizione di una linea diplomatica verso la Russia. D'altra parte, necessità più contingente e premessa indispensabile per la definizione di una più coerente ed efficace politica russa da parte dell'amministrazione è la normalizzazione dei rapporti con il Cremlino, la riapertura di canali istituzionali di dialogo e cooperazione che ristabilisca un seppur minimo grado di reciproca fiducia tra le parti. Innanzi a scenari complessi come quello mediorientale o ucraino e a fronte della maggior assertività della politica regionale di Mosca, la ripresa della logica del *congagement,* unita a un certo grado di compartimentazione dei diversi ambiti di cooperazione, resta la strada maestra per conseguire l'obiettivo della normalizzazione delle relazioni. Quest'ultima, tuttavia, rischierebbe di essere fine a sé stessa e di rappresentare solo un nuovo passaggio del ciclo *boom-and-bust* qualora non venisse seguita dalla condivisione di una più ampia visione strategica. Una visione che assicuri sostenibilità alla auspicabile ripresa della cooperazione e che, soprattutto, guardi più risolutamente ai nodi irrisolti nello spazio post-sovietico, attraverso il quale dovrà necessariamente passare tanto la normalizzazione delle relazioni bilaterali quanto il rilancio delle stesse in una nuova e più coerente cornice.

La normalizzazione delle relazioni, primo indispensabile passo per uscire dalla crisi tra Washington e Mosca, passa anzitutto attraverso l'Ucraina. La recente apertura alla possibilità di inclusione degli Stati Uniti nel gruppo di contatto "della Normandia" – manifestata dall'Ambasciatore russo presso l'UE, Vladimir Chizhov[55] – offre all'amministrazione Trump una significativa opportunità per avviare una più coerente e onnicomprensiva politica verso il nodo ucraino.

[55] G. Gotev, *Russia ready to open up Ukraine talks to Trump*, EURACTIV, 03.03.2017.

La formazione del gruppo di contatto, composto da Francia, Germania, Ucraina e Russia, aveva infatti sancito, a partire dall'estate del 2014, la sostanziale marginalizzazione degli Stati Uniti dal processo di pace per il Donbas, riducendo notevolmente il potere negoziale del gruppo stesso. Su questo sfondo, la diretta assunzione di responsabilità statunitense nei negoziati appare un passo imprescindibile per la formulazione di una coerente politica russa da parte di Washington. Prima ancora che assicurare al foro negoziale un *leverage* che Germania e Francia non possono garantire, l'inclusione nel Gruppo della Normandia degli Stati Uniti assicurerebbe alla Casa Bianca un canale di dialogo multilaterale anche con il governo di Kiev, le cui difficoltà di riforma istituzionale sono un aspetto troppo spesso sottovalutato nella prospettiva di risoluzione della crisi contingente e, per questa via, di facilitazione della normalizzazione delle relazioni russo-statunitensi.

Per quanto la sfida russa rappresenti solo una sottocategoria di sfide più ampie che toccano direttamente gli interessi vitali degli Stati Uniti[56], è pur vero che la più aggressiva politica estera di Putin ha conseguito, da una parte, il risultato di riportare la Russia al centro del pensiero strategico occidentale e, dall'altra, di riaffermare l'indispensabilità di Mosca per la efficace gestione di quell'«arco di crisi» che, nella visione dell'ex-Segretario Generale della NATO Anders Fogh Rasmussen, sembra circondare l'Alleanza Atlantica[57]. Un'efficace politica russa da parte dell'amministrazione Trump non potrà dunque prescindere dalla considerazione della spiccata resilienza che la Russia ha mostrato innanzi alle sanzioni diplomatiche ed economiche statunitensi ed europee. Non soltanto è cioè fallito – almeno nel breve periodo – il tentativo di causare alla Russia costi economici tali da imporle un atteggiamento cooperativo, ma lo stesso tentativo di isolare diplomaticamente Mosca può dirsi fallimentare, specie se si allarga la prospettiva oltre lo spazio euro-atlantico. Al contrario, la politica di confronto con gli Stati Uniti ha conferito maggior peso al ruolo egemonico o pivotale già detenuto dalla Russia in altri scenari regionali e sub-regionali – Medio Oriente, Caucaso meridionale e Mar Nero *in primis* – rafforzando al contempo la logica anti-americana sottesa alla *network diplomacy*.

[56] E. Rumer *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

[57] A.F. Rasmussen, *"America, Europe and the Pacific," Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Marines' Memorial Club Hotel in San Francisco,* 10.06.2014, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_111659.htm.

A rendere più complessa la sfida che attende l'amministrazione Trump non è soltanto il peso del lascito delle precedenti amministrazioni, di una tendenza peggiorativa nelle relazioni bilaterali che ha lasciato tracce profonde sulla fiducia reciproca tra i due interlocutori. Sono, al contempo, i crescenti limiti all'azione governativa che derivano dalla dialettica politico-istituzionale interna agli Stati Uniti. L'elezione di Trump era stata salutata in Russia come una rilevante opportunità per la normalizzazione delle relazioni russo-statunitensi. A contribuire a questa percezione erano state tanto le dichiarazioni di apertura ripetutamente rilasciate in campagna elettorale dal futuro Presidente, quanto alcune delle scelte chiave effettuate da Trump sulla composizione della squadra di governo – a partire dalla nomina a Segretario di Stato di Rex Tillerson. Tuttavia, gli scandali legati ai rapporti personali tra membri dell'amministrazione e la Russia e il fondato sospetto che il Cremlino abbia cercato di influire sul risultato della tornata elettorale presidenziale hanno ampliato le fila degli oppositori a una linea di aperture unilaterali da parte statunitense, riducendo notevolmente i margini di manovra della Casa Bianca. Le accuse e i sospetti di aver cercato di influire sulle elezioni hanno acceso un vivo dibattito interno agli USA e generato, in un'ampia e influente parte dell'*establishment*, la percezione di un salto di qualità nella sfida portata dalla Russia all'ordine internazionale, che oggi comprende una «aggressione politica» diretta contro le società occidentali, nella forma di attacchi cibernetici, disinformazione e operazioni rivolte a influenzare l'opinione pubblica[58].

I buoni legami personali che legano i più alti rappresentanti della compagine di governo di Trump all'*establishment* russo e la stessa apparente empatia tra il Presidente statunitense e Putin potranno certamente favorire la normalizzazione delle relazioni bilaterali e favorire la predisposizione di una più coerente politica statunitense verso la Russia. Al contempo, tuttavia, la personalizzazione delle relazioni bilaterali – la diffusa idea che la "chimica" tra i due Presidenti rappresenti un valore aggiunto per lo sviluppo di una prospettiva cooperativa[59] rischia di essere controproducente. Rischia infatti di riattivare quel ciclo di eccessive

[58] Si veda, in questo senso, l'intervento di Alexander Vershbow, già vice-Segretario Generale della NATO (2012-2016) e Ambasciatore statunitense presso la Federazione Russa (2001-05) alla conferenza organizzata da Jamestown Foundation *The US, Russia, and the Security of Europe's Flanks,* https://jamestown.org/multimedia/us-russia-security-europes-flanks-panel-two.

[59] Si veda, ad esempio, E. Rumer *et al.*, *op. cit.*, pp. 8-10.

aspettative e percezione di tradimento tipico della relazione bilaterale post-bipolare, che ha avuto un peso decisivo nel determinarne la tendenza degenerativa.

La tendenza alla personalizzazione delle relazioni bilaterali si riflette, ed è a sua volta riflesso, dell'altrettanto diffusa tendenza a personalizzare la stessa politica estera russa. La "putinizzazione" delle relazioni internazionali russe sarebbe, per questa via, la principale responsabile del processo degenerativo nelle relazioni tra Mosca e Washington. Identificare in Putin e nella salvaguardia del regime – o della stretta cerchia di potere che lo circonda – la ragione prima del conflittuale corso di politica estera imboccato dal Mosca risulta tuttavia fuorviante e, al contempo, rischia di approfondire una tendenza a "fraintendere la Russia" cui una parte crescente di studiosi e decisori politici attribuisce la responsabilità della attuale fase di crisi[60]. Che la assertiva riemersione della Russia sullo scacchiere internazionale sia concisa e si sia evidentemente nutrita della centralizzazione e della verticalizzazione del potere propugnata da Putin non deve indurre a ritenere necessariamente che il primo fenomeno sia mera funzione dal secondo, che la politica estera russa sia cioè dettata da motivazioni eminentemente interne legate alla sopravvivenza del regime. È vero, d'altra parte, che nella visione e nella ricetta putiniana il ristabilimento di uno Stato autoritario, in linea con un pensiero che fu già della *leadership* sovietica, è assurto a condizione indispensabile per attuare quelle riforme in grado di restituire alla Russia il rango di Grande Potenza[61]. Pur tenendo in considerazione la rilevanza del legame tra politica interna e politica estera putiniana, la personalizzazione di quest'ultima sembra dunque non collocare nella giusta dimensione le onde lunghe della politica russa e dei suoi schemi ricorrenti.

La spersonalizzazione della crisi appare dunque imprescindibile per porre nella giusta prospettiva la sfida corrente. Non si tratta qui meramente di scegliere tra una postura di confronto e una dialogante, tra dare maggior enfasi a una rinnovata strategia di *containment* della Russia o rilanciare la logica dell'*engagement*. Si tratta piuttosto della

[60] Si veda, ad esempio, J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin*, "Foreign Affairs", September/October 2014, http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-h-mearshimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-wests-fault.

[61] R. Legvold, *Domestic Conjunctures, the Russian State, and the World Outside*, in R. Legvold (ed), *op. cit.*, p. 150.

ancor più difficile sfida di affrontare la necessità storica di trovare un *modus vivendi* sostenibile con la Russia, un accordo che non può più prescindere dalla definizione di una linea strategica condivisa che tenga conto delle esigenze di entrambi gli attori e che sgomberi il campo dalla ambivalenza e dalla ambiguità della strategia del *congagement.* In caso contrario, la possibilità di scivolamento verso nuove spirali di competizione e conflitto permarrà inalterata, un rischio tanto più elevato in ragione, da una parte, della tendenza degenerativa delle relazioni tra Russia e Occidente fatta registrare nell'ultimo quarto di secolo e, dall'altra, di uno scollamento intratlantico che rende più debole l'Occidente e aumenta i margini di defezione dall'Alleanza di attori pivotali per lo spazio eurasiatco.

Stati Uniti e Siraq tra *disengagement,* frammentazione e agende contrapposte

di Andrea Plebani

Abstract *– More than six years after the outbreak of the Arab Spring, both Syria and Iraq have to cope with a series of challenges threatening their inner coherence and their survival as unitarian states. Deeply divided along ethno-sectarian and regional lines and marked by the emergence of internal oppositions questioning the very legitimacy of their governments, Damascus and Baghdad have witnessed the entrenchment of competing power centers within their own territories backed by a broad array of external players. The involvement of these actors contributed to complicate even further the regional scenario, favoring the overlapping of civil and proxy wars. Moving from these elements the essay aims at tracing the equilibriums dominating the Iraqi and Syrian scenarios, the relations Washington established with the key-players on the ground as well as the policy options the new U.S. administration can count on.*

> Various causes have been put forward as instrumental in producing the present difficult situation in Mesopotamia [...]. No local discontent or fault in administration is the true and sole cause, nor is any one society or political group sufficient in itself to produce an effect so spontaneous or affecting so many different sections of opinions. The pan-Arabs, the Nationalists, the disgruntled Effendi, the tribesman impatient of his enforced inaction, and the fanatical priest taken separately are innocuous, taken collectively form a very dangerous combination. [...] It is to the educated classes throughout the Jezerat-al-Arab that we look for political trouble or peace. [...] Directed by outside influence through the medium of Berlin and Moscow, they have provided a powerful means of making concerted action possible. [...] We may safely sum up as follows: That the pro-Turkish Nationalists in Syria and Mesopotamia have been steadily organized since the armistice but they were incapable of highly organized action till they were allied to the pan-Arab Movement which includes the co-operation of tribes, and that these in their turn could not be organized except on a religious basis. [...] That both the Nationalist and Pan-Islamist movements derive their inspiration from Berlin – through Switzerland and Moscow. The situation is further

> complicated with Italian, French and Bolshevist intrigues. [...] It is clear that Mustafa Kemal and the Amir Feisal are both instruments for the furtherance of vaster schemes than those with which they personally have to deal. We see this clearly illustrated in the case of Mustafa Kemal by his constant hopes that the Entente by granting Turkey more favorable terms such as the retention of Smyrna would allow him to refuse extraneous assistance. We see it in his hatred of the Arabs with whom he is forced to ally himself [...]. A close study of Feisal's attitude throughout reveals the same helplessness against this outside influence he too has clearly fallen a victim to the extremists[1].

Seppur difficilmente comparabile con l'attuale scenario siro-iracheno e segnata da errori di valutazione tutt'altro che irrilevanti, la disamina fatta dal Maggiore Bray sulle cause alla base delle sollevazioni che nel 1920 rischiarono di porre fine alla presenza britannica in Mesopotamia[2], costituisce a suo modo uno spaccato degli equilibri di una regione da sempre caratterizzata dalla compresenza di attori diversi (locali e non) latori di interessi confliggenti eppure in grado di allinearsi per il raggiungimento di obiettivi comuni, almeno all'interno di orizzonti di breve periodo. Una serie di "scatole cinesi" che, oggi come allora, celano al loro interno schemi e agende dislocate su più livelli che spesso finiscono col sfuggire di mano ai loro stessi creatori, dando vita a sinergie e collaborazioni apparentemente antitetiche rispetto agli obiettivi da questi prefissati. Basti pensare al filo rosso che, secondo Bray, avrebbe unito Faysal bin Husein, Mustafa Kemal, nazionalisti panarabi, notabili pro-turchi, società segrete, tribù del Medio Eufrate e Ayatollah delle città sante sciite ad agenti bolscevichi

[1] India Office Records and Private Papers, The British Library, IOR/L/PS/18/B348, *Mesopotamia. Preliminary Report on the Causes of Unrest*, N.N.E. Bray, 14.9.1920, F. 126-130.

[2] La sollevazione del 1920 è passata alla storia come la prima vera manifestazione del nazionalismo iracheno. Essa mise a durissima prova la presa inglese sulle province mesopotamiche tanto che, nella fase più acuta della crisi, si parlò apertamente della possibilità di dover abbandonare Mosul per concentrare le limitate forze a disposizione dell'amministrazione britannica. Pur avendo il proprio epicentro nel Medio Eufrate e avendo interessato Baghdad solo in misura marginale, essa coinvolse una molteplicità di attori diversi, latori di interessi anche fortemente divergenti. Sul tema si vedano A. Vinogradov, *The 1920 Revolt in Iraq Reconsidered: the Role of Tribes in National Politics*, "International Journal of Middle East Studies", (1972), n. 3, pp. 123-139; A. Kadhim, *Reclaiming Iraq. The 1920 Revolution and the Founding of the Modern State*, Austin, TX, 2012; J. Hassan, *The Insurrection of 1920 in Iraq. Causes and consequences*, "Studia Arabistyczne i Islamistyczne", (2003), n. 11, pp. 133-152.

e tedeschi in un gioco di ombre dai contorni sfumati ben riassunto dal sintagma "il nemico del mio nemico è mio amico".

Anche se con forme differenti, la regione rimane tuttora segnata da agende polarizzanti difficilmente riscontrabili per intensità e frequenza nella sua storia, tanto da aver portato diversi autori a parlare apertamente di una nuova "guerra fredda" mediorientale[3]. Eppure, al netto di processi di segmentazione e differenziazione fortemente marcati, negli ultimi anni l'area siro-irachena ha visto sorgere al proprio interno intese tra attori schierati su posizioni antitetiche, così come rotture tra "alleati" apparentemente inspiegabili. Ne sono un chiaro esempio la sinergia venutasi a creare nel corso della seconda metà del 2016 tra Ankara e Mosca, fautrici di visioni diametralmente opposte sul futuro della Siria, dopo che le stesse erano arrivate nel 2015 a un passo da una crisi senza precedenti[4]. O, ancora, il recente arretramento delle Forze Democratiche Siriane (SDF), sostenute dagli Stati Uniti, da una stringa di villaggi nei pressi della cittadina di Manbij al fine di evitare uno scontro diretto con le formazioni coinvolte nell'operazione "Scudo dell'Eufrate", coordinate dalla Turchia. Una mossa che appare ancora più paradossale alla luce dell'insediamento nei territori abbandonati di unità fedeli a Bashar al-Assad, formalmente nemico di entrambe, ma di fatto garante dello *status quo* di una zona cuscinetto che divide quelli che, a prima vista, dovrebbero essere alleati naturali. Per non parlare degli scontri registrati in Iraq nella regione di Sinjar tra gruppi vicini alle unità di protezione popolare curde e forze *peshmerga* fedeli a Mustafa Barzani, o della crisi che ha colpito le relazioni turco-irachene in seguito alla decisione di Ankara di aumentare il proprio contingente in Iraq nell'ambito delle operazioni volte a liberare Mosul dalla presa del sedicente Stato Islamico (IS). Nel primo caso lo scontro appare interno a un mondo intra-curdo troppo spesso (e a torto)

[3] G. Gause, *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, Brooking Institution, 22.07.2014.

[4] Momento chiave nell'inasprimento delle relazioni tra i due Paesi era stato l'abbattimento da parte turca di un jet russo nel novembre 2015. L'incidente, seguito a un crescendo di tensioni manifestatesi nella ripetuta violazione dello spazio aereo turco da parte di unità russe e in una serie di dure prese di posizione da parte di Ankara, aveva portato a una crisi diplomatica che aveva segnato le relazioni tra i due Paesi a tutti i livelli. Cfr. A. Aydintasbas, *With Friends Like These: Turkey, Russia, and the End of an Unlikely Alliance*, European Council on Foreign Relations, n. 178, giugno 2016.

percepito come omogeneo[5]; nel secondo la linea di frattura si colloca nel solco degli interessi manifestati dalla Turchia su parte dei territori corrispondenti al vecchio *vilayet* di Mosul e del sostegno fornito ad attori locali (arabo-sunniti *in primis*, come nel caso del governatore di Ninive, Athil al-Nujaifi) che puntano a recuperare le posizioni perse con l'avvento del sedicente Stato Islamico e a massimizzare la loro autonomia nei confronti di Baghdad[6].

Per delineare le possibili direttrici lungo le quali potrebbe articolarsi la politica estera americana nella regione è quindi essenziale presentare alcune delle principali dinamiche che hanno contribuito a modellare il quadrante siro-iracheno negli ultimi anni. Per questo motivo, pur senza pretendere di racchiudere in poche pagine uno dei panorami più complessi dell'intero scenario internazionale, il saggio prenderà in esame le posizioni e le agende degli attori locali più significativi, prima in Iraq e poi in Siria, segnalandone i legami con una seria di potenze (regionali ed extra-regionali) che hanno giocato, e giocano tuttora, un ruolo chiave nell'area. Esso si soffermerà, poi, sulle relazioni intessute da Washington con queste molteplici realtà e sulle implicazioni che queste potrebbero avere sulle scelte della nuova amministrazione americana.

Lo scenario iracheno

A quattordici anni dal varo dell'operazione *Iraqi Freedom* (2003) e a quasi sei dal ritiro del contingente americano (2011), l'Iraq appare ben diverso da quel modello di democrazia e stabilità che, nei propositi dell'amministrazione Bush, avrebbe dovuto illuminare l'intera regione, dando vita a un asse geostrategico in grado di influenzare in maniera profonda nemici e alleati di Washington al tempo stesso.

Il 2014 ha, in questo senso, rappresentato uno spartiacque profondo nei rapporti tra i due Paesi. Sebbene le relazioni con Baghdad siano migliorate significativamente con l'avvicendamento tra Nuri

[5] Si veda a tal proposito l'analisi, *Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict*, International Crisis Group, Report n. 158, Middle East & North Africa, 12.05.2015. Sui recenti scontri tra unità *peshmerga* e Forze di Difesa Siriane si veda H. Qader, *Proxy War? Complicated Allegiances In Sinjar Will Threaten Iraqi Kurdish Unity In Long Run*, "Niqash", 14.03.2017.

[6] Si veda in merito S. Khoshnaw, *Athil al-Nujaifi: we must create a region in Nineawa with its own constitution and self-administration*, "Rudaw", 26.10.2016.

al-Maliki e Haider al-'Abadi, il dilagare delle forze di Abu Bakr al-Baghdadi[7] nella terra dei due fiumi ha contribuito a rafforzare ulteriormente la presa della Repubblica Islamica sul sistema iracheno a livello militare, politico ed economico.

Eppure sarebbe errato considerare l'Iraq come un mero *asset* a disposizione dell'ingombrante vicino orientale. Il Paese presenta al suo interno una pluralità di attori che si caratterizzano per obiettivi, agende e *constituency* di riferimento profondamente diverse che, a fronte di una superiorità iraniana evidente, vedono Washington detenere una capacità di influenza tutt'altro che residuale, persino all'interno di un campo sciita iracheno troppo spesso acriticamente associato all'Iran.

A tal proposito, al netto di legami storici, culturali e confessionali impossibili da ignorare, la presenza delle *'atabat*[8] sul suolo iracheno rappresenta un fattore di unione ma anche di differenziazione importante. Najaf, in particolare, si distingue per la sua forte autonomia sia a livello religioso che politico rispetto alle posizioni iraniane. Sotto la *leadership* del Grande Ayatollah 'Ali al-Sistani, Najaf non solo ha rimarcato la propria alterità rispetto all'altro principale seminario della regione, quello iraniano di Qom, ma ha anche mantenuto una influenza senza pari a livello socio-politico, seppur agendo lontano dai riflettori. Basti pensare al ruolo cruciale giocato da al-Sistani ai tempi della *Coalition Provisional Authority* (CPA), quando la sua pressione a favore di una chiamata alle urne da tenersi nel più breve tempo possibile si rivelò fondamentale per la chiusura anticipata dell'esperienza dell'Amb. Paul Bremer III in Iraq e l'indizione delle elezioni (e del referendum costituzionale) del 2005. Così come decisivo, per quanto discreto, si dimostrò, nel 2014, il suo mancato sostegno a Nuri al-Maliki, che – a dispetto della vittoria elettorale – venne sostituito alla guida dal governo da al-'Abadi. O, ancora, all'influenza del *Marja' taqlid*[9] sul piano della sicurezza, palesatasi in maniera evidente nel periodo immediatamente successivo alla caduta di Saddam, quando i

[7] Leader di IS che ha avocato a sé la carica califfale nel giugno 2014. Si veda in merito A. Plebani, *Jihadismo globale. Strategie del terrore tra Oriente e Occidente*, Firenze, 2016.

[8] Letteralmente "soglia", il termine designa le città sante sciite di Najaf, Kerbala, Kazimiyya e Samarra, luogo di riposo di alcuni degli Imam più importanti della *shi'a* e sedi di importanti scuole teologiche.

[9] Letteralmente "fonte di imitazione", si tratta del livello più alto raggiungibile all'interno del clero sciita.

suoi appelli alla calma riuscirono a procrastinare sino agli attentati di Samarra del 2006 l'esplosione della guerra civile, e nei difficili mesi seguiti alla presa di Mosul da parte di IS, quando la sua chiamata alle armi si rivelò determinante per dar vita alla formazione dell'Hashd al-Sha'abi (unità di mobilitazione popolare[10]) e arrestare l'offensiva dei guerriglieri a poche decine di chilometri dalle porte della capitale. Al netto dei profondi legami esistenti con l'Iran, quindi, la presa significativa detenuta da al-Sistani sul sistema-Iraq e la forte autonomia da questi dimostrata potrebbero giocare a favore della nuova amministrazione statunitense. Oltre a costituire un elemento di stabilizzazione senza eguali nel panorama iracheno, il Grande Ayatollah, infatti, rappresenta un fattore di differenziazione rispetto alle politiche iraniane nel Paese che non va sottovalutato e che potrebbe giocare a favore di una strategia che, data per assodata la preminenza iraniana sulla terra dei due fiumi, miri a contenerne l'influenza in modo significativo.

Sul piano più squisitamente politico, le tre principali fazioni tendenzialmente associate alla comunità sciita irachena (il partito Da'wa, il Consiglio Islamico Supremo dell'Iraq e il movimento di Muqtada al-Sadr), pur mantenendo solidi legami con l'Iran, rivendicano una propria significativa autonomia che, in diversi casi, ha permesso loro di mantenere aperti canali di comunicazione con Washington tutt'altro che secondari. Di questi il partito Da'wa rappresenta un *unicum* nel suo genere. Sebbene costantemente indicato come la fazione più debole a livello elettorale e attraversato da correnti in competizione tra loro, esso ha sempre giocato un ruolo di primo piano e dalle sue fila sono stati nominati tre dei quattro Premier dell'era post-Saddam (Ibrahim al-Ja'fari, Nuri al-Maliki e Haider al-'Abadi). In questa fase storica Da'wa vede una contrapposizione interna tra l'ala che sostiene l'attuale Primo Ministro al-'Abadi (dimostratosi più incline rispetto al predecessore a dialogare con le diverse anime del sistema iracheno e ad adottare una posizione più bilanciata rispetto a Stati Uniti e Repubblica Islamica) e quella vicina alle posizioni dell'ex Premier al-Maliki (dal 2010 molto più vicino a Teheran, schiacciato su politiche marcatamente filo-sciite e prossimo a una serie di formazioni politiche espressione dell'Hashd al-Sha'abi che sempre più commentatori indicano come nuovi astri nascenti del panorama politico iracheno). Sebbene

[10] F. Haddad, *The Hashd: Redrawing the Military and Political Map of Iraq*, Middle East Institute, 09.04.2015.

segnato da una storia che l'ha visto nascere e crescere in Iran durante gli anni della dittatura di Saddam, il Consiglio Islamico (ISCI) ha impresso un significativo cambiamento al suo corso, soprattutto da quando 'Ammar al-Hakim ne ha assunto la direzione. Sfruttando la sua importanza tra la borghesia religiosa e la classe media e le capacità di mediazione della sua guida, l'ISCI è riuscito a dar vita a una rete di relazioni importanti con tutti i principali centri decisionali del Paese, oltre che con attori internazionali di primo piano – fattori, questi, che l'hanno reso un interlocutore importante ai tempi dell'amministrazione Bush e ancor più durante la presidenza Obama. Dei tre, il movimento di Muqtada al-Sadr rappresenta la realtà più ostile agli Stati Uniti, a causa di una storia di contrapposizione radicata e continuativa. La sua retorica iper-nazionalista, il coinvolgimento in azioni duramente condannate dall'intera comunità internazionale (non ultime le proteste che nel 2016 portarono all'occupazione della zona internazionale di Baghdad da parte di migliaia di manifestanti[11]) e i repentini cambi di direzione sanciti dalla sua guida hanno contribuito a fare di questo composito movimento una sorta di mina vagante del campo socio-politico e di sicurezza iracheno[12]. Fattori, questi, che hanno portato a una presa di distanze da parte di Teheran che, seppur non completa, dice molto della presunta inaffidabilità della fazione sadrista.

Anche all'interno di un "campo sciita" che vede comunque un'influenza decisiva da parte di Teheran, quindi, esistono una pluralità di visioni e posizioni differenti che Washington potrebbe sfruttare a proprio vantaggio, anche – o forse soprattutto – in caso di inasprimento delle relazioni con la Repubblica Islamica. In tal senso molto dipenderà anche dall'esito delle elezioni provinciali di quest'anno che, così come avvenuto in passato, potrebbero contribuire a ridefinire in misura significativa il panorama politico arabo-sciita[13].

[11] A. Plebani - C. Lovotti, *Muqtada al-Sadr: da signore della guerra a leader populista*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), ISPI Commentary, 18.05.2016.

[12] A. Plebani, *Muqtada al-Sadr and his February 2014 declarations. Political disengagement or simple repositioning?*, al-Mesbar Studies and Research Center-ISPI, aprile 2014.

[13] Si veda a tal proposito A. Plebani, *Iraq towards 2014 elections: a socio-political perspective*, ISPI, ISPI Analysis, n. 196, settembre 2013.

Dinamiche per certi versi opposte paiono determinare il nord del Paese. Caratterizzata da un asse di lunga data con Washington, confermato dall'imponente apparato bellico attivato da quest'ultima per rispondere all'offensiva lanciata da IS su Erbil nell'estate 2014 e da una rappresentanza diplomatica che si pone appena al di sotto di quella di Baghdad, la regione autonoma del Kurdistan ha per lungo tempo coltivato il sogno di presentarsi come l'"altro Iraq", capace di sfuggire alla violenza che stava dilaniando la terra dei due fiumi, di registrare elevati tassi di crescita e di assistere alla limitata apertura di uno spazio politico tradizionalmente dominato dal Partito Democratico del Kurdistan (KDP) di Masud Barzani e dall'Unione Patriottica del Kurdistan (PUK) di Jalal Talabani. A dispetto del *brand* coniato per evidenziare la sua specificità, però, l'"altro Iraq" ha finito con l'essere risucchiato dalla crisi aperta dalla caduta di Mosul nel giugno 2014. Al netto dell'importante miglioramento delle relazioni con Baghdad seguite alla nomina di al-'Abadi a Primo Ministro, le difficoltà economiche del governo centrale (alle prese con la riduzione delle rendite petrolifere e le problematiche risultanti dalla perdita di controllo su oltre un terzo del territorio nazionale) si sono riflesse sul KRG, portando a una contrazione delle risorse trasferite alla regione autonoma. Questo fattore, unito alla vicinanza del Kurdistan al fronte e alla sua esposizione a una serie di attacchi da parte dei miliziani di al-Baghdadi, si è tradotto in una riduzione degli scambi commerciali e degli investimenti diretti esteri, tanto da costringerlo a esporsi notevolmente sul piano debitorio[14]. Tutto questo mentre il governo regionale si trovava a far fronte ai costi derivanti dall'accoglienza di centinaia di migliaia di profughi che avevano perso tutto in seguito all'avanzata del sedicente Califfato.

È a livello politico e geopolitico, però, che la crisi che ha investito il KRG si è palesata in maniera più evidente. Il mutato contesto regionale e le difficoltà sul piano economico e della sicurezza hanno infatti contribuito a ledere i delicati equilibri sui quali per anni si è fondata la stabilità politica del nord. La presa di Kirkuk da parte dai *peshmerga* vicini al PUK nel 2014[15], l'*impasse* istituzionale che

[14] A. Zaman, *Is the KRG heading for bankruptcy?*, "al-Monitor", 20.01.2016.

[15] L'inclusione della città nella sfera di influenza del KRG ha rappresentato uno degli *spin-off* più rilevanti scaturiti dall'ascesa del sedicente Stato Islamico nell'area siro-irachena. Oltre alle importanti implicazioni che questo evento ha avuto e avrà sulle relazioni tra governo regionale e federale, esso ha posto le basi per una ridefinizione

ha visto Barzani rimanere alla presidenza nonostante il suo mandato fosse terminato nel 2015, lo scontro durissimo da questi ingaggiato con Gorran e il suo conseguente riavvicinamento con il PUK hanno rimesso in discussione la supremazia detenuta dal KDP sul sistema curdo e favorito la rottura di un fronte che nella prima decade del nuovo secolo aveva fatto della propria coesione una delle principali ragioni alla base degli importanti risultati ottenuti. Su queste tensioni si è innestata la tradizionale dicotomia tra una regione orientale (filo-PUK) che mantiene da sempre fortissimi legami con Teheran e un nord-ovest (feudo del KDP) mai come in questa fase vicino alle posizioni di Ankara. Dinamiche, queste, che, sebbene siano ben lontane dallo sfociare come in passato in aperta guerra civile, mettono in causa l'unità del KRG, così come l'influenza esercitata da Washington, a dispetto dei profondi legami politici, economici e militari che legano le due realtà. Da questo punto di vista le lodi espresse da Trump e dal suo staff a favore del Kurdistan iracheno[16], da molti lette come un *endorsement* indiretto alle spinte indipendentiste del KRG, sembrano più riflettere la fiducia riposta in un alleato chiave che a più riprese ha dimostrato la propria importanza sul campo che un deciso cambio di strategia rispetto al passato, anche alla luce delle implicazioni che una tale posizione avrebbe a livello regionale, soprattutto nei confronti di Iran e Turchia[17].

Ancor più complessa appare la questione interna al campo arabo-sunnita. A tre anni dall'ascesa di IS, esso è dilaniato da lotte intestine e schiacciato tra un governo centrale percepito come inerentemente ostile e uno Stato Islamico al collasso che promette di lasciare terra bruciata dietro di sé. Incapace di proteggere gli interessi della propria comunità durante i lunghi anni del secondo mandato al-Maliki e spesso accusata di arricchirsi alle spalle dei propri elettori, la nomenclatura politica sunnita, che a fatica era emersa dopo il 2003 dalle ceneri del regime ba'thista, ha finito coll'essere travolta dal dilagare delle forze

degli equilibri politici del KRG, in considerazione dell'importante seguito che il PUK ha da sempre riscosso in quella che è stata definita la "Gerusalemme del Kurdistan".

[16] Si vedano a tal proposito S. Ghoussoub, *Trump fever sweeps Iraqi Kurdistan*, "al-Monitor", 15.12.2016; L. Mylroie, *Trump Presidency: Implications for the Kurdistan Region*, "Kurdistan24", 16.11.2016; *From Davos: President Barzani expects Trump-led US to support Kurdistan Region*, "Rudaw", 19.01.2017.

[17] A. Nader *et al.*, *Regional Implications of an Independent Kurdistan*, RAND Corporation, Santa Monica, CA, 2016.

del sedicente Califfo e, laddove ancora presente, gioca un ruolo di secondo piano. La lucida follia di IS ha imposto un durissimo tributo anche al sistema tribale arabo-sunnita, da sempre caratterizzato da una marcata influenza sulle popolazioni di riferimento e, di fatto, reale contrappeso all'autorità politica ufficiale. Sfruttando l'ostilità generata dalle politiche settarie di Baghdad e il peso specifico detenuto da esponenti di punta del vecchio regime passati tra le file di IS, le forze jihadiste erano riuscite a re-inserirsi tra le maglie dei clan della regione, ricorrendo alla promessa di restituire dignità e centralità ad attori che si consideravano ingiustamente marginalizzati o a incentivi di vario tipo. A ben vedere modalità non molto diverse da quelle da sempre impiegate per garantirsi il sostegno di gruppi tribali che, secondo un vecchio adagio iracheno, così come secondo le cronache britanniche relative alla caduta di Deir el-Zor nel dicembre 1919 e di Tal Afar nel giugno dell'anno seguente, non potevano essere comprati ma che non era per nulla difficile "prendere a noleggio"[18]. Laddove, invece, i tentativi di cooptazione venivano respinti, IS non esitava a mostrare il proprio vero volto, arrivando ad eliminare decine di *shuyukh* ostili e ordendo macchinazioni per sostituirli con soggetti più ben disposti[19]. In questo modo, ben prima che assurgesse agli onori della cronaca con la presa di Mosul del giugno 2014, Abu Bakr al-Baghdadi era riuscito

[18] Nel dicembre 1919 una forza in larga parte di matrice tribale guidata da Ramadan al-Shallash riuscì a prendere il controllo di Deir el-Zor, a tenere in ostaggio il Capitano Chamier e i suoi uomini, oltre a depredare Abu Kamal. Quest'ultima venne liberata dopo pochi giorni, mentre Deir el-Zor rimase saldamente in mano agli aggressori. Dopo una lunga trattativa il Colonnello Wilson, ai tempi alla guida dell'amministrazione inglese in Mesopotamia, acconsentì a lasciare la città agli insorti in cambio della liberazione degli ostaggi e della promessa che non sarebbe stato fatto alcun torto alle famiglie che avevano collaborato con gli inglesi. Pochi mesi più tardi, altre forze tribali guidate da un ufficiale del movimento nazionalista al-'Ahd al-'Iraqi avrebbero preso Tal Afar con la forza, dopo aver massacrato gli ufficiali inglesi presenti. Il loro obiettivo ultimo era Mosul, ma la marcia venne interrotta dal pronto invio di una spedizione che riuscì a sconfiggerle e a rioccupare la città. Sulla caduta di Deir el-Zor si rimanda a Foreign Office, The National Archives, FO 371/5128, *Report on the events at Dair ez-Zor during November and December 1919*, A. Chamier, 2.1.1920, F. 93-107. Per gli avvenimenti relativi alla presa di Tal Afar si veda Cabinet Papers, The National Archives, CAB 24/111/1, *Report on the recent attack at Tel Afar*, L.F. Nalder, 25.6.1920, F. 8-9.

[19] Si veda, a tal proposito, l'approfondita analisi di K. Al-Mulhem, *Le tribù di Ninive. La base dello «Stato Islamico»,* in M. Trentin (a cura di), *L'ultimo califfato. L'Organizzazione dello Stato Islamico in Medio Oriente*, Bologna, 2017, pp. 77-96.

ad esercitare un controllo significativo sulla spina dorsale di una parte rilevante della *sunna* irachena, finendo col legarla inevitabilmente al proprio destino.

Con l'arretramento di IS le conseguenze di questo abbraccio mortale divengono ogni giorno più evidenti, e restituiscono l'immagine di una comunità sunnita priva di punti di riferimento e in balia di se stessa e dei suoi nemici. Paradossalmente, però, questo quadro drammatico potrebbe rappresentare un'opportunità per la nuova presidenza statunitense. Già in passato un'amministrazione repubblicana, quella di George W. Bush, è riuscita a superare una congiuntura non troppo dissimile, che vedeva l'*heartland* arabo-sunnita costituire il fulcro di un'insurrezione che pareva imbattibile e che aveva messo a ferro e fuoco l'intero Paese. In quel caso determinanti per il successo si erano rivelati tanto il recupero degli attori locali, ex ribelli inclusi, che avevano finito con l'individuare nelle forze jihadiste un nemico di gran lunga peggiore del "grande Satana" americano (attraverso l'istituzione dei consigli del risveglio, *sahwa*)[20], quanto la scelta di rivedere la strategia adottata fino a quel momento aumentando il numero di Forze Armate americane attive sul territorio (*surge*)[21]. Se la replica del *surge* in questa fase storica appare fuori discussione, almeno nelle dimensioni registrate nel 2007, il recupero del modello *sahwa* potrebbe rappresentare uno strumento importante per stabilizzare la regione e ridurre i rischi di un ritorno di IS. Una scelta, questa, che – se portata avanti in concerto con Baghdad e con gli alleati USA nell'area, Turchia, Arabia Saudita e Giordania *in primis* – potrebbe avere conseguenze rilevanti in termini di stabilizzazione interna così come per il ruolo statunitense nella regione.

Lo scenario siriano

Benché segnata da dinamiche comuni, la situazione siriana appare ancora più problematica rispetto a quella del vicino orientale. Pur con tutte le sue limitazioni e storture, il sistema politico iracheno rimane un *asset* importante per il futuro del Paese, soprattutto in relazione al

[20] J.A. McCary, *The Anbar Awakening. An Alliance of Incentives*, "The Washington Quarterly", vol. 3 (2009), n. 1.

[21] E. Sky, *Iraq, from Surge to sovereignty. Winding down the war in Iraq*, "Foreign Affairs", vol. 90 (2011), n. 2.

suo potenziale per condurre un serio processo di riconciliazione nazionale e di composizione degli interessi divergenti. Dopo oltre sei anni di conflitto lo stesso non si può dire per la Siria, le cui istituzioni rappresentative, a prescindere dai recenti successi militari ottenuti dal regime, appaiono fortemente screditate e svuotate di gran parte del proprio valore, anche agli occhi dei lealisti. Una situazione ulteriormente aggravata da una parcellizzazione del tessuto sociale che non ha risparmiato alcuna comunità e che ha subito ulteriore slancio dalla sovrapposizione ormai acclarata della guerra civile siriana con una competizione regionale che ha trasformato il Paese nel teatro di una vera e propria guerra per procura[22]. Gli sforzi a sostegno di Damasco condotti da Iran e Russia, così come il sostegno garantito alle forze di opposizione da Turchia, Arabia Saudita e Qatar, solo per citare i "patroni" più influenti, in questo senso, hanno contribuito a scavare un fossato ancora più ampio tra le forze in campo, trasformando la crisi siriana in un gioco a somma zero che vede i diversi attori locali impegnati in una lotta per la sopravvivenza che non sembra lasciare spazio alcuno al dialogo o al compromesso. Persino gli accordi raggiunti dopo la capitolazione di Aleppo (dicembre 2016) rientrano all'interno di una visione dicotomica che non contempla alcuna opzione al di fuori dell'eliminazione dell'avversario e si configurano solo come il tentativo di riposizionare le forze in campo limitando, almeno in parte, l'eccidio di civili.

In questo contesto le opzioni a disposizione della nuova amministrazione statunitense paiono ben più limitate rispetto al caso iracheno. L'intero asse verticale che unisce Aleppo a Damasco, seppur inframezzato dalla presenza di sacche controllate dalle forze dell'opposizione, è sempre più sotto il controllo di una compagine lealista con la quale nessun accordo pare possibile, se non in circostanze eccezionali, come avvenuto a Manbij e attraverso la mediazione di potenze terze (Russia). L'influenza iraniana *in loco*, per quanto decisiva e diffusa, è meno evidente che in Iraq e si manifesta principalmente attraverso una serie di gruppi paramilitari coi quali nessuna forma di dialogo è possibile,

[22] Si vedano M. Trentin, *Cogliere l'occasione: l'organizzazione dello Stato Islamico nella lotta per il Medio Oriente*, in M. Trentin (a cura di), *op. cit.*; A. Plebani, *Il "Syraq" tra "Stato Islamico" e frammentazione*, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", a. 7 (2017), n. 11.

oltre che tramite l'azione di Hezbollah[23]. Diverso è il caso della Russia, il cui peso specifico nella regione, soprattutto dopo la presa di Aleppo, è nettamente superiore rispetto a quello degli altri attori esterni attivi sul teatro siriano. Questa posizione di forza, unita a una cauta propensione al dialogo e a un pragmatismo non comune, hanno fatto di Mosca un interlocutore, se non privilegiato, apparentemente obbligato, anche alla luce della ricomposizione della frattura venutasi a creare con Ankara[24]. In questo senso, sebbene il tanto vagheggiato asse che la nomina di Trump avrebbe dovuto favorire tardi a palesarsi, il coordinamento tra le due vecchie superpotenze in Siria appare sempre più un dato di fatto, come dimostrato anche dall'avvicendamento tra SDF e forze lealiste appena fuori Manbij, avvenuto – secondo alcune letture – proprio grazie alla mediazione russa[25].

Ancora più articolate risultano le dinamiche interne al campo ribelle, diviso tanto a livello locale quanto sul piano internazionale. Con la caduta di Aleppo e la diminuzione delle operazioni lungo l'asse verticale controllato dalle forze lealiste, esso si è condensato attorno a tre poli principali: quello meridionale ruotante attorno alla regione di Dara'a, quello nord-occidentale incentrato sulla regione di Idlib e quello settentrionale. Il primo, sul quale molte speranze negli scorsi anni erano state riposte, continua a rimanere immobilizzato in una sorta di "strana guerra" che vede forze lealiste, compagini ribelli e milizie jihadiste arroccate su posizioni che nessuno sembra in grado di modificare[26], con Giordania e Israele impegnate in un difficile gioco di contenimento, limitata collaborazione e infiltrazione volto in massima parte a evitare "effetti *spillover*" sul loro territorio[27]. Una situazione

[23] E. Hokayem - B. Wasser, *Iran, the Gulf States and the Syrian Civil War*, in T. Dodge - E. Hokayem (eds), *Middle Eastern Security, the US Pivot and the Rise of ISIS*, Londra-New York, 2014.

[24] G. Seufert, *Ever Further from the West: Why Ankara Looks to Moscow*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, n. 2, febbraio 2017.

[25] A. Zaman, *Syrian Kurds cede buffer as Turkish-backed FSA advances on Manbij*, "al-Monitor", 02.03.2017.

[26] Si vedano K.Y. Oweis, *The Last Bastion of the Syrian Revolt*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, n. 5, febbraio 2015; E. Ya'ari, *The Southern Front in Syria*, "Foreign Affairs", 24.05.2016

[27] Si veda a tal proposito U. Dekel - N. Boms - O. Winter, *Syria's New Map and New Actors: Challenges and Opportunities for Israel*, The Institute for National Security Studies (INSS), Memorandum n. 156, agosto 2016, pp. 25-49; D. Schenker - A.J. Tabler, *A Safe Zone in Southern Syria*, The Washington Institute for Near East Policy, Policywatch n. 2581, 08.03.2016.

che, seppur segnata dalla relativa rilevanza detenuta attualmente dal fronte meridionale siriano, può rappresentare un *asset* significativo per l'amministrazione Trump, soprattutto in chiave futura. Idlib, invece, è il governatorato che ha subito in maniera più marcata gli effetti della sconfitta dell'opposizione ad Aleppo, assorbendo le migliaia di profughi che hanno dovuto abbandonarne il territorio ed ereditando il ruolo di centro nevralgico del fronte anti-Bashar al-Assad, in virtù della forza delle fazioni attive nella regione, ma anche di una posizione geostrategica eccezionalmente rilevante a causa della vicinanza al confine turco e della prossimità ad aree chiave per la sopravvivenza del regime. L'onda lunga degli eventi di dicembre, però, ha favorito l'emergere di una serie di fratture che erano rimaste latenti, dando vita a processi di frammentazione e ricomposizione tradottisi nella formazione di due campi sempre più distinti dominati, rispettivamente, da Hay'at Tahrir al-Sham (erede diretto del nodo locale di al-Qa'ida, Jabhat al-Nusra, e del suo successore, Jabhat Fatah al-Sham) e Harakat Ahrar al-Sham al-Islamiyya. Unite in passato da una solida collaborazione rivelatasi fondamentale per la conquista di Idlib nel 2015, le due fazioni hanno iniziato ad assumere posizioni sempre più divergenti a partire dalla seconda metà del 2016, in relazione all'opportunità o meno di partecipare alle trattative per la proclamazione di una serie di cessate il fuoco col regime, con Ahrar al-Sham più incline ad accettare le condizioni poste (anche a causa delle pressioni esercitate sul movimento dai suoi "patroni" regionali, Turchia *in primis*) e Fatha al-Sham nettamente opposta, anche perché esclusa dal tavolo negoziale[28]. Questi fattori, uniti alla crescente polarizzazione che aveva investito il campo ribelle dopo i fatti di Aleppo, hanno costituito le premesse alla rottura consumatasi pubblicamente nei primi mesi del 2017 con la nascita di Tahrir al-Sham, il suo attacco a formazioni dell'opposizione accusate di esser venute meno al loro impegno di combattere il regime e l'intervento a loro sostegno di Ahrar al-Sham nella quale hanno finito poi col confluire[29]. In entrambi i casi le prospettive di un dialogo con Washington appaiono scarsissime e, per quanto riguarda Tahrir al-Sham, praticamente inesistenti.

[28] G. Steinberg, *Ahrar al-Sham: The "Syrian Taliban"*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, n. 27, maggio 2016.

[29] A. al-Tamimi, *The Formation of Hay'at Tahrir al-Sham and Wider Tensions in the Syrian Insurgency*, "CTC Sentinel", vol. 10 (2017), n. 2, pp. 16-20.

Il polo settentrionale, invece, per quanto spesso accusato di irrilevanza in termini di lotta al regime, costituisce l'area più promettente e al tempo stesso più problematica per Washington. È, infatti, nelle regioni del nord che operano le Forze Democratiche Siriane (SDF), una coalizione di gruppi paramilitari dominati dalle Unità di Protezione Popolare (YPG), dimostratesi non solo la formazione più efficace nella lotta a IS, ma anche il partner locale di gran lunga più affidabile per gli Stati Uniti. Sono state, infatti, le forze del YPG a spezzare, contro ogni pronostico, l'offensiva lanciata da Abu Bakr al-Baghdadi su Kobane, tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015, così come a sottrarre alle coorti jihadiste le cittadine di Tell Abyad, Shaddadi e Manbij, a incunearsi in profondità in diversi territori amministrati dal sedicente Stato Islamico e a contribuire in maniera determinante alla proclamazione nel 2016 di Rojava, la Federazione del Nord della Siria. La vicinanza della formazione al gruppo terroristico PKK, la sua manifesta intenzione di unire tutti i cantoni del nord in un'unica regione e i rapporti equivoci mantenuti con Damasco hanno però contribuito a coagulare contro di essa una variegata serie di attori siriani sostenuti da Ankara[30].

È stato proprio in funzione delle conquiste fatte registrare dalle SDF, oltre che per contrastare la presenza di IS, che la Turchia ha lanciato nell'agosto 2016 l'operazione *Euphrates Shield* che nel giro di pochi mesi ha portato le forze turche a sottrarre la roccaforte di al-Bab alle milizie jihadiste e ad espellerle dalle aree lungo il proprio confine – territori dal rilevante peso strategico non solo perché cruciali per i rifornimenti dello Stato Islamico, ma anche perché incuneati tra i cantoni di Afrin e Kobane controllati dalle SDF. Questa operazione, che Ankara ha più volte sostenuto debba estendersi sino alla sponda occidentale dell'Eufrate (ora controllata dalle SDF), rappresenta l'*extrema ratio* di una strategia rivelatasi sinora ampiamente fallimentare, soprattutto alla luce degli obiettivi inizialmente prefissati[31]. Una volta compreso come l'intervento russo in Siria non potesse essere contrastato e rappresentasse un vero e proprio *game changer* per un conflitto che, solo nel 2015, vedeva il regime siriano alle corde, l'amministrazione turca ha puntato tutto sulla formazione di una zona di sicurezza lungo il proprio confine meridionale. Un'area cuscinetto chiamata a

[30] M. Gunter, *Iraq, Syria, ISIS and the Kurds: Geostrategic Concerns for the U.S. and Turkey*, Middle East Policy, vol. 22 (2015), n. 1.

[31] V. Talbot, *Turkey in the Regional Turmoil: Walking on a Dangerous Path*, ISPI, ISPI Analysis n. 274, novembre 2014.

essere, al tempo stesso, una versione in tono minore della *no-fly-zone* invocata nei primi anni del conflitto all'interno della quale potessero confluire le forze ribelli alleate e parte dei profughi ora sul territorio turco, ma – soprattutto – un cuneo capace di rompere la continuità territoriale di Rojava, in modo da limitarne l'effettività e da allontanare lo spettro di una regione autonoma curda o addirittura indipendente.

È proprio lungo questa dinamica quadrangolare che lega Stati Uniti, Russia, Turchia e Forze Democratiche Siriane che si determineranno molte delle scelte di Washington in Siria. Senza contare il convitato di pietra rappresentato dai Paesi arabi del Golfo, tutt'altro che disposti ad abbandonare completamente un teatro sul quale hanno puntato molto della loro politica regionale.

Nei confronti di Mosca la disponibilità al dialogo e a una "spartizione dei compiti" soprattutto in relazione alla lotta allo Stato Islamico appare evidente e quasi scontata, anche a causa di un divario operativo e a livello di influenza locale che chiama direttamente in causa le scelte della precedente amministrazione. Diverso è il discorso relativo alla permanenza di Bashar al-Assad al potere, ma questo è un tema che al momento pare "congelato" alla luce della preminenza riservata dal nuovo Presidente alla lotta al Califfato.

In attesa che emergano i dettagli sul piano anti-IS presentato dal Pentagono, pare evidente, però, che il nodo principale della strategia americana in Siria riguarderà le sue relazioni con Turchia e SDF. Se l'istituzione di "zone di sicurezza" sul suolo siriano per favorire la stabilizzazione del Paese e ridurre la pressione sugli Stati confinanti ha costituito uno dei cavalli di battaglia del nuovo Presidente durante la campagna elettorale, questa posizione non si tradurrà, inevitabilmente, in un appoggio incondizionato alle azioni di Ankara nel nord della Siria, come dimostrato anche dall'invio di un piccolo contingente USA nella periferia nord di Manbij con finalità di interposizione[32]. Al netto delle molteplici divergenze che sembrano separare Stati Uniti e Turchia in questa delicata fase storica, però, i legami tra i due Paesi rimangono profondi e difficilmente verranno messi in discussione da intese determinate da convergenze di natura tattica, come quella che lega Washington alle SDF. Non a caso, nonostante la collaborazione tra il comando americano e quello delle Forze Democratiche Siriane

[32] M.R. Gordon, *U.S. Strengthens Its Forces in a Crowded Syrian Battlefield*, "The New York Times", 04.03.2017.

continui a pieno regime, il dibattito relativo all'invio di sistemi d'arma avanzati alla formazione ha subito una significativa battuta d'arresto; questo anche per non esporre il fianco a critiche che potrebbero essere strumentalizzate per fini di politica interna (in particolare in relazione al voto di aprile che determinerà il fato della riforma costituzionale voluta da Erdoğan) e creare ulteriori motivi di scontro con un alleato di lungo corso e dall'elevato peso strategico[33]. Come nel caso curdo-iracheno, quindi, il sostegno garantito dagli Stati Uniti alle SDF non pare implicare un *backing* del progetto rappresentato da Rojava, quantomeno nelle sue forme più estreme.

Seppur circondata da numerose incognite, la nuova linea di azione statunitense in Siria pare orientarsi su un coinvolgimento ben più marcato e diretto rispetto all'era Obama. Al di là dei proclami di questi mesi, questo approccio più "muscolare" sembrerebbe iniziare a prendere forma, come dimostrato dalla gestione della questione di Manbij, ma anche dai preparativi relativi all'offensiva su Raqqa che hanno spinto la nuova amministrazione a ordinare il dislocamento di nuove forze sul campo e a garantire maggior autonomia agli ufficiali sul campo. Indizi, più che prove, di un tentativo di recuperare parte della *leadership* regionale smarrita negli scorsi anni e di rinsaldare, seppur su basi differenti, un sistema di alleanze e *partnership* locali fondamentali in un'area che solo pochi anni fa era considerata di dominio esclusivo di Washington.

[33] A. Zaman, *US puts off announcing decision on Raqqa until after Turkey referendum*, "al-Monitor", 12.03.2017.

Presidential legacies: l'eredità storica dello spazio di potere amministrativo da Reagan a Trump

di Cristina Bon

Abstract *– Over the last fifteen years, there has been a growing consensus among academic studies and news stories about the emergence in the United States of a sort of presidential Monarchy. Thirty years after the decline of Schlesinger's "Imperial Presidency", a concept used to describe the expansion of presidential powers in the wake of the Cold War, it seems that the US Presidency is experiencing the resurgence of an effective unilateral executive power, both in domestic and foreign policy areas. It should be noted that this presidential discretionary power is primarily administrative in nature and rely not only on executive orders, but also on other "tools", such as signing statements, memoranda, presidential guidelines, regulatory statutes and, last but not least, the power of appointment. This essay aims at clarifying the nature and extent of the presidential administrative power, which from Reagan to Obama has increased at a fast pace, thanks to factors such as the "presidentialization" of American politics and the inefficiency of congressional lawmaking. While the first part of the essay places the presidential administrative power in an historical perspective, focusing mainly upon the last thirty-five years, the second part is dedicated to Barack Obama's use of the presidential administrative action. The result is a sketch of the main trends in the historical development of presidential administrative practices that have become a valuable legacy to any incoming President – especially so in the case of Donald Trump. These major trends may have important implications as both a source of legitimation of presidential unilateral actions as well as a springboard for the introduction of new and innovative executive power practices.*

Una Presidenza monarchica

Fra delle questioni costituzionali più controverse e delicate dei duecento anni di federalismo statunitense si trova nientemeno che la valutazione dell'effettiva ampiezza del potere presidenziale. Dai tempi della Convenzione di Philadelphia non c'è infatti organo istituzionale sul quale tanto la letteratura specialistica quanto l'opinione pubblica

americane si siano trovate più divise[1]. Tale controversia storica originaria continua nella contemporaneità e divide gli studiosi fra i teorici della supremazia del Congresso – da Arthur Schlesinger jr., Frederick Kaiser, Bruce Ackerman e Francis Buckley – e i sostenitori di una presidenza energica ed assertiva, quali Christopher Yoo e Stephen Calabresi[2]. Uno dei punti su cui sia i detrattori sia i sostenitori dell'azione unilaterale presidenziale si trovano però concordi è che le due amministrazioni susseguitesi fra il 2001 e il 2016 hanno esponenzialmente incrementato lo spazio di azione politico-istituzionale del Presidente, sia in politica interna ma ancor più in politica estera, riportandolo ai fasti dei primi anni della Guerra Fredda, alla presidenza di Harry Truman e Dwight Eisenhower. Tuttavia, e a differenza di cinquant'anni fa, tale ampliamento è stato raggiunto e viene perpetuato attraverso pratiche innovative e "creative", acquisite dalla Presidenza negli anni di predominanza congressuale e tecnicamente riconducibili alla funzione amministrativa del Presidente. Sarebbe dunque in fase di piena affermazione quell' *Administrative Presidency* già teorizzata da Richard Nathan nel 1983, che descrive in particolare lo sforzo compiuto da Richard M. Nixon al fine di fare della burocrazia federale un utile strumento presidenziale contro il *divided government*[3]. L'idea di *Administrative Presidency* esalta il ruolo del Presidente come vertice monocratico di tutta la pubblica amministrazione federale e ne mette in evidenza le strategiche funzioni di coesione e controllo. Nel tempo questa Presidenza amministrativa si è arricchita di strumenti teorici – come la teoria dello *unitary executive power* sviluppata dall'amministrazione Reagan – e di azioni istituzionali: dall'interpretazione unila-

[1] Gran parte delle ricostruzioni storiche sul processo costituente conferma l'elevato livello di controversia originaria sulla figura presidenziale. Se da un lato Alexander Hamilton sostenne l'importanza e la necessità di una presidenza "energica", la posizione generale dei delegati in Convenzione, in particolare di James Madison e John Randolph, fu piuttosto critica e circospetta. Cfr. R. Beeman, *Plain, Honest Men: the Making of the American Constitution*, New York, 2009, pp. 124-134.

[2] A.M. Schlesinger jr., *The Imperial Presidency*, New York, 1974 (ed. or. 1973); B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente. Declino e caduta della Repubblica Americana*, trad. it., Bologna, 2012; F.H. Buckley, *The Once and Future King, The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-Londra, 2015 (ed. or. 2014); C. Yoo, *Crisis of Command: A History of Executive Power from George Washington to George W. Bush*, New York, 2010; S.G. Calabresi - C. Yoo, *The Unitary Executive. Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, CT, 2008.

[3] R. Nathan, *The Administrative Presidency*, New York, 1983.

terale delle leggi al progressivo allargamento dei cosiddetti "privilegi presidenziali", all'uso del potere di nomina per contrastare i funzionari di carriera[4]. Come si dimostrerà nelle pagine seguenti, il potere amministrativo della Presidenza rappresenta oggi non solo l'ambito di azione presidenziale di maggiore legittimità costituzionale ma anche un'inesauribile fonte di sperimentazione normativa che si è costruita a partire da Reagan per poi rafforzarsi e consolidarsi nel tempo, raggiungendo alcune delle sue più alte manifestazioni proprio nel corso del secondo mandato di Obama. Tale espansione ha spesso preoccupato sia gli osservatori politici, sia gli specialisti di studi presidenziali, che hanno accusato la Presidenza di autoritarismo monarchico[5].

Eppure, solo venticinque anni fa, le preoccupazioni di media e analisti erano ben diverse. All'inizio degli anni '90, e all'indomani dell'elezione di George Bush senior alla Presidenza degli Stati Uniti, Eugene Rostow, allora *Senior research scholar* presso la Law School di Harvard, lamentava la progressiva erosione dei poteri presidenziali messa in atto dal Congresso da Nixon in poi. All'inizio degli anni '90 dunque, l'equilibrio dei poteri costituzionali era, secondo l'analisi di Rostow, assolutamente sbilanciato a favore del ramo legislativo; un'asimmetria del resto da sempre riconosciuta dai sostenitori della *Congressional Supremacy*, come Arthur Schlesinger jr., Frederick M. Kaiser e Louis Henkin. Rostow guardava all'erosione dei poteri presidenziali con viva preoccupazione, al punto da ammettere apertamente la presenza di una vera e propria crisi dei rapporti fra presidenza e congresso[6]. Nello spazio di una ventina d'anni, da Bush jr. in avanti, letteratura specialistica e cronaca giornalistica si sono invece trovate sempre più concordi nell'individuare l'emergere di una nuova monarchia-pre-

[4] B.A. Rockman, *Introduction to the Symposium on "The Administrative Presidency"*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 30, n. 1 (March 2009), pp. 1-4.

[5] Cfr. F.H. Buckley, *The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-Londra, 2015 (ed. or. 2014); *King Obama our latest monarch*, "Usa Today", 17.04.2015, http://www.usatoday.com/story/opinion/2014/04/27/king-obama-monarch-constitution-column/8312137/; S.B. Prakash, *Stop Fighting it. America is a monarchy, and that's probably for the best*, "The Washington Post", 23.07.2015, http://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/06/23/stop-fighting-it-america-is-a-monarchy-and-thats-probably-for-the-best/; D. Cannadine, *A Point of View: Is the US President an elective monarch?*, intervista pubblicata da *BBC News Magazine*, 15.05.2015, http://www.bbc.com/news/magazine-32741802.

[6] E.V. Rostow, *President, Prime Minister, or Constitutional Monarch?*, Washington, DC, 1989, pp. 3-12, p. 3.

sidenziale. Come alcuni dei propri illustri predecessori dell'Ottocento e del Novecento – da Andrew Jackson ad Abraham Lincoln, da Theodore Roosevelt a Franklin Delano Roosevelt – George W. Bush e Barack Obama sono stati accusati di aver perpetrato un esercizio di potere "monarchico". Per non parlare dell'incremento significativo di volumi e saggi che, trattando in modo critico l'unilateralismo presidenziale, ammiccano ripetutamente all'associazione Presidenza-Monarchia[7]. Nel contempo, e sempre dall'inizio degli anni 2000 in poi, si sono ampliati gli studi che mettono al centro delle proprie indagini gli strumenti di azione amministrativa del Presidente[8]. Questa quasi ossessiva attenzione mediatica ed accademica sulla figura presidenziale è sintomo dell'ascesa di una nuova forma di monarchia-elettiva, che si differenzia dalle manifestazioni più o meno autoritarie del passato in quanto costringe – o costringerà a breve – i cittadini americani a prendere coscienza di tre problemi sostanziali: l'inefficienza del processo legislativo, il declino della funzione moderatrice dei partiti con la conseguente polarizzazione dell'elettorato e le derive a cui i due rispettivi fenomeni possono portare. Si tratta in realtà di fenomeni non nuovi al sistema politico e costituzionale americano, che nella seconda metà dell'Ottocento, fra i faticosi anni della Ricostruzione post-Guerra Civile e l'avvento della *Progressive Era*, diede chiara manifestazione delle proprie criticità strutturali. La più completa e significativa analisi del sistema americano di fine Ottocento, il *Congressional Government* di Woodrow Wilson, indicò proprio nelle storture del procedimento legislativo – dominato dagli *standing committees*, comitati permanenti su singole questioni che sottraevano linfa al genuino dibattito assembleare – e nell'assenza di un governo responsabile di fronte al Congresso, i due principali difetti del sistema federale. Criticità rese contestualmente possibili dall'inutilità dell'ufficio presidenziale, così come si era evoluto dopo la morte di Lincoln. Fu proprio in quel contesto, caratterizzato da un alto livello di sfiducia nel sistema partitico e nella capacità legiferante del Congresso, che emersero le figure decisive di Grover Cleveland, Theodore Roosevelt e dello stesso Woodrow Wilson. Tale ascesa dell'ufficio presidenziale fu contestuale all'espansione di un apparato amministrativo il cui primo e più importante compito

[7] Cfr. F.H. Buckley, *op. cit.*; F. Prochaska, *The American Monarchy*, "History Today", vol. 57, n. 8 (2007), pp. 22-29.

[8] Celebre da questo punto di vista l'imponente saggio di E. Kagan, *Presidential Administration*, "Harvard Law Review", vol. 114 (2001), pp. 2246-2385.

fu quello di regolamentare e controllare il settore privato per garantire l'interesse pubblico[9]. In quel frangente di fine secolo, il rafforzamento dell'azione di controllo dell'esecutivo presidenziale in un momento di diffusa sfiducia nella politica locale e nazionale, accusata di corruzione e commistione con gli interessi dei *trust* industriali, sembrò confermare l'idea, sposata anche da Woodrow Wilson che quell'*American system* «might, after all, be "self-adjusting"»[10]. Così, dalla *Progressive Era* in poi, alternanza fra Presidente e Congresso nella guida dell'agenda politica del Paese è stata accettata proprio in quanto meccanismo di *self-adjustment*. Quello che si sta profilando da una decina d'anni a questa parte, però, è uno scenario che va oltre la tradizionale alternanza di potere fra esecutivo e legislativo.

Come già Bruce Ackerman osservava nel 2010, l'origine di questa nuova era imperiale della Presidenza americana è in parte dovuta ad una vera propria «crisi di governabilità» della Repubblica federale, difficilmente arginabile; un fatto strutturale che deriverebbe principalmente dall'assenza di un meccanismo di fiducia parlamentare che possa risolvere le frequenti impasse fra governo e Congresso. Tale crisi strutturale di governabilità, unita alla trasformazione delle dinamiche di elezione presidenziale, che tendono a premiare gli *outsider*, sminuire il ruolo moderatore dei partiti e polarizzare l'elettorato, avrebbe avuto ricadute precise sull'ufficio del Presidente. Secondo la previsione di Ackerman del 2010 «l'evoluzione del sistema di designazione presidenziale» avrebbe dunque condotto «all'elezione di un crescente numero di *outsider* dal forte profilo carismatico, che [avrebbero mobilitato] gli attivisti a sostegno di programmi estremisti di sinistra o di destra»; gli slogan presidenziali si sarebbero di conseguenza rivolti «a nicchie di pubblico rigidamente segmentate» producendo «una politica dell'irrazionale» capace di «dominare il dibattito pubblico»; cosa più importante ai fini del discorso amministrativo, i presidenti dell'età post-moderna avrebbero governato «sempre più tramite staff di devoti funzionari della Casa Bianca, emanando ordini esecutivi» da

[9] Sulla contestualizzazione fra ascesa del potere presidenziale ed espansione dell'amministrazione federale si rimanda a S. Skowroneck, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to George Bush*, Londra, 1993, pp. 243-352; *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge (UK), 1982, pp. 177-186.

[10] W. Lippman, *Introduction* in W. Wilson, *Congressional Government: a study in American Politics*, New York, 2006 (ed. or. Boston, 1885), p. 14.

imporre «alla burocrazia federale, anche qualora [...] in contrasto con le norme parlamentari» e legittimando «le loro azioni unilaterali ricorrendo all'impiego estensivo dei poteri d'emergenza». Infine, i futuri presidenti avrebbero apertamente invocato «il mandato popolare per violare o ignorare le leggi del Congresso tutte le volte che i sondaggi di opinione [si fossero espressi] a favore di un'azione risoluta» e si sarebbero affidati «ad efficienti legali al servizio del potere esecutivo per diffondere dotte opinioni a sostegno della costituzionalità dei loro più palesi abusi di potere» in modo da dividere i giuristi ed inibire anche l'azione della Corte Suprema: «A quel punto, con i giuristi divisi e la macchina mediatica presidenziale all'opera per preparare il terreno favorevole a quegli abusi di potere, la Corte Suprema [avrebbe potuto] trovare prudente ricorrere a una ritirata strategica, consentendo così al Presidente di soppiantare il Congresso e di utilizzare la sua macchina burocratica e la sua autorità militare per fondare un nuovo regime di ordine e legalità». *Mutatis mutandis*, per Ackerman lo stesso apparato costituzionale che ha «fatto della presidenza un podio per tribuni del popolo [...] come Abraham Lincoln o Franklin Roosevelt», renderebbe oggi la Presidenza un potenziale «veicolo di populismo demagogico [...] incurante delle leggi»[11].

Al di là dello scenario apocalittico appena descritto, ai fini del presente saggio l'aspetto più interessante e concreto delle previsioni di Ackerman si trova proprio nell'uso strategico che i nuovi presidenti imperiali farebbero degli strumenti amministrativi a propria disposizione; una evidenza si può trovare anche e soprattutto in casi di governi divisi, come gli ultimi due anni della presidenza Obama. Se gli studi contemporanei insistono dunque nel sottolineare l'esistenza di una Presidenza monarchica, allora a ben vedere, e benché con qualche forzatura, l'ufficio presidenziale odierno potrebbe anche vedersi come una nuova forma di Monarchia amministrativa[12]: un ufficio monocratico che è riuscito effettivamente a ricavarsi uno spazio di azione amministrativo in grado di produrre legge e di aggirare in questo senso i *checks and balances* costituzionali. Perciò la conoscenza e la comprensione delle misure che definiscono lo spazio di azione amministrativo del Presidente degli Stati Uniti risultano oggi premesse imprescindibili

[11] B. Ackerman, *Tutti i poteri del Presidente. Declino e caduta della Repubblica Americana*, trad. it., Bologna, 2012, p. 17.

[12] G. Astuto, *L'amministrazione italiana. Dal centralismo napoleonico al federalismo amministrativo*, Roma, 2009, p. 34.

per capire in che misura tanto gli slogan populisti quanto le pubbliche dichiarazioni d'intento presidenziali possano trovare effettiva applicazione pratica nel *policy making* federale[13]. Tali spazi di azione, spesso definiti come discrezionali o di prerogativa, non rimangono però circoscritti entro i confini temporali di un'unica amministrazione, ma contribuiscono ad alimentare una prassi costituzionale – e spesso extra-costituzionale – che può consolidarsi da un quadriennio all'altro. Ogni *chief executive* lascia quindi in eredità al proprio successore non solo un apparato amministrativo modificato nel corso dell'esperienza presidenziale, ma spesso anche una serie di nuove prerogative che «once established may be unlikely to recede»[14]. L'analisi di questo sistema di prassi esecutive e spazi di prerogativa può essere effettuata anche in relazione all'amministrazione Obama, con particolare riferimento al suo secondo mandato, in cui un governo diviso ha incrementato il ricorso del Presidente alla "scatola degli attrezzi amministrativi" utili a bypassare il processo legislativo. Prima di analizzare più nel dettaglio i caratteri di questa peculiare *legacy* di Obama all'amministrazione Trump è bene inquadrare, almeno per sommi capi, la questione costituzionale alla base dello spazio di azione discrezionale del Presidente.

The «latitude left to the executive power»: lo sviluppo storico degli spazi di azione discrezionale del Presidente statunitense

Nel suo *Second Treatise Upon Government*, riflettendo sul potere esecutivo, John Locke introdusse il tema della prerogativa, definita come quella capacità dell'organo esecutivo di agire a propria discrezione per il bene pubblico senza precise prescrizioni laddove il processo legislativo non riesca ad arrivare, sia per mancanza di tempestività sia per la difficoltà intrinseca di far rientrare in una disposizione di legge tutte le necessità pubbliche derivanti da una condizione di eccezionalità. Per tutti i casi non direttamente contemplati dalle norme ordinarie ma che necessitano comunque di un intervento pubblico, Locke individuò

[13] Sulla correlazione diretta fra l'efficacia di un'amministrazione presidenziale e il suo effettivo controllo sugli apparati burocratici federali cfr. A. Rudalevige, *The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 39, n.1 (March 2009), pp. 10-21.

[14] B. Rockman, *op. cit.*, p. 2.

dunque una «latitude left to the executive power, to do many things of choice which the laws do not prescribe»[15].

A partire dagli anni Quaranta del Novecento, e in particolare dall'opera di Edward Corwin, *The President: Office and Powers* (1940) la prerogativa lockiana è stata sfruttata dagli studi sul presidenzialismo giustificare l'espansione dello spazio di azione autonomo della Presidenza statunitense. Secondo Corwin, tale prerogativa era ben presente ai Padri costituenti, che avrebbero intenzionalmente conferito «a broad range of autonomous executive power or 'prerogative'»[16] al Presidente. Pilastro degli studi costituzionali presidenziali del XX secolo, l'interpretazione di Corwin, ovvero la giustificazione costituzionale della cosiddetta *executive prerogative* presidenziale[17], ha subito più recentemente una profonda revisione ed è stata notevolmente ridimensionata, in base al fatto che accettarla vorrebbe dire attribuire alla Presidenza la possibilità di agire sostanzialmente al di fuori o al di sopra della legge; una possibilità quest'ultima, tipica delle monarchie di età moderna ma presente anche nei sistemi monarchico-costituzionali ottocenteschi in cui ad un re politicamente irresponsabile, in quanto sacro ed inviolabile, venivano riservate sostanziali prerogative in campo legislativo (sanzione, promulgazione, scioglimento e proroga delle camere), esecutivo (potere di decretazione, comando delle Forze Armate, nomina degli alti funzionari diplomatici e amministrativi), giudiziario (potere di grazia) e spazio di autorità unilaterale sulle questioni di guerra e pace[18].

Nel caso della Presidenza degli Stati Uniti, così come nel caso della più pura forma di Monarchia costituzionale, questo spazio di azione discrezionale, che potremmo definire *executive prerogative*[19] contempla un ventaglio di possibilità non ben precisato che include non solo atti

---

[15] J. Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Yale, CT, 2003 (ed. or. 1689), p. 172.

[16] E. Corwin, *The President: Office and Powers*, New York, 1940, p. 8.

[17] D.G. Adler, *The Framers and Executive Prerogative: A Constitutional and Historical Rebuke*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 42, n. 2 (June 2012), pp. 376-389.

[18] Cfr. P. Colombo, *Il Re d'Italia*, Milano, 1999; P. Colombo, *Storia Costituzionale della Monarchia Italiana*, Roma-Bari, 2001.

[19] D.G. Adler, *op cit.*, pp. 377-378. Adler osserva in particolare la confusione terminologica in materia di potere di prerogativa presidenziale e si appella alla necessità da parte della comunità scientifica di chiarire la differenza fra i concetti di *inherent presidential power*, *extra-constitutional power*, *presidential emergency power*, *statutorily conferred emergency authority*.

positivi, bensì anche negativi, come l'astensione dall'azione esecutiva. Tali possibilità si inquadrano nella primaria funzione presidenziale incastonata nella Costituzione, la cosiddetta *take care clause*, secondo la quale il Presidente «shall take care that the laws be faithfully executed»[20]. Sulla base di questa clausola il *chief executive* federale potrebbe, come accaduto anche molto recentemente durante il mandato di Barack Obama in merito alle politiche migratorie federali e al trattamento dei prigionieri accusati di terrorismo internazionale, utilizzare la prerogativa presidenziale per rifiutare di dare esecuzione a leggi ritenute incostituzionali. Più noto, sempre all'interno di questo spazio di azione presidenziale discrezionale, è il ricorso all'*emergency power*, la capacità, esercitata di iniziativa propria o su delega del Congresso, di emanare decreti e regolamenti di ordine pubblico o di difesa della nazione in casi di emergenza. Esempi storici in materia sono stati rappresentati dalla sospensione dell'*habeas corpus* da parte di Abraham Lincoln durante la Guerra Civile o dall'uso che Franklin Delano Roosevelt fece degli *executive orders* per regolare l'economia in tempo di guerra[21]. A partire dalla seconda metà del '900, l'elenco degli ordini esecutivi presidenziali legati ad uno stato di emergenza o comunque alla necessità di intervento del Presidente in assenza di uno specifico mandato legislativo[22] è esponenzialmente aumentato: una tendenza che corrisponde anche alla sempre maggiore capacità del *chief executive* statunitense di cavalcare le correnti di opinione pubblica, alimentate da media e stampa, che hanno di fatto contribuito a creare una «plebiscitary presidency»[23]. Presentando le proprie battaglie

[20] *Costituzione degli Stati Uniti*, art. II, sez. 1.

[21] In tempo di guerra Roosevelt ottenne dal Congresso pieni poteri di regolamentazione di salari e prezzi. Cfr. F. Fasce, *I Presidenti USA. Due Secoli di Storia*, Roma, 2008, p. 93, A.M. Schlesinger, *op. cit.*, pp. 70-71.

[22] L'estensione dell'unilateralismo presidenziale è stata in parte chiaramente dovuta allo sviluppo del contesto internazionale bipolare post-Seconda Guerra Mondiale. Fu in particolare Harry Truman che, ordinando il dispiegamento di truppe in Corea senza la preventiva autorizzazione del Congresso, creò il precedente fondamentale sul quale si innestò il rafforzamento del *war power* presidenziale; il suo successore Dwight Eisenhower da un lato incrementò l'uso dei servizi segreti e, in particolar modo della CIA, come strumento di intervento statunitense in altri Paesi, dall'altro diede avvio invece ad una ulteriore consuetudine, degenerata poi sotto le amministrazioni di Johnson e Nixon: la prerogativa presidenziale di rifiutare informazioni al Congresso per salvaguardare la sicurezza nazionale. Cfr. F. Fasce, *op. cit.*, pp. 101-106; A.M. Schlesinger, *op. cit.*, pp. 134-138; pp. 167-170.

[23] Cfr. D.G. Adler, *op. cit.*, p. 377; B. Ackerman, *op. cit.*, pp. 17-18.

come battaglie della e per la nazione, e assicurandosi quindi il sostegno dell'opinione pubblica, il Presidente diminuisce anche il rischio di causare, attraverso il ricorso alla "prerogativa" una frattura politica con le maggioranze congressuali.

A ben guardare, nell'ultimo secolo la costante e peculiare tendenza della Presidenza ad espandere la propria azione politica giocando sugli spazi di interpretazione costituzionale è molto simile alla strategia messa in atto dalle Monarchie costituzionali ottocentesche in regime di separazione dei poteri per aggirare i limiti posti dall'introduzione della sovranità popolare e della rappresentanza parlamentare[24]. Un'abitudine dura a morire, anche quando, a fine Ottocento, i sovrani sabaudi e britannici iniziarono ad intraprendere «la strada della "monarchia popolare" e "democratica" (per la Gran Bretagna anche "imperiale"), in sintonia con il coevo processo di nazionalizzazione della politica [...]. Anche in questa nuova veste, più defilata e meno esposta, i sovrani continuarono a interferire nelle decisioni politiche e a cercare di contendere alle istituzioni rappresentative la titolarità della direzione del governo»[25]. Sia nel contesto repubblicano statunitense, sia in quello monarchico-costituzionale europeo ottocentesco, è la duplice condizione di Capo di Stato e Capo di governo a porre i *chief executive* in posizione ambigua nei confronti degli altri organi costituzionali. Per motivi differenti, inoltre, entrambi finiscono per essere politicamente irresponsabili nei confronti delle Camere: un risultato dovuto, nel caso americano, al sistema di rigida separazione dei poteri[26] che preclude al Congresso la possibilità di sfiduciare il capo dell'esecutivo se non in casi di *impeachment*, mentre nei sistemi monarchico-costituzionali alla natura stessa dell'esecutivo monarchico, sacro ed inviolabile, perciò politicamente irresponsabile. Eppure, è proprio da questa irresponsabilità che nasce il ruolo di garante della Costituzione e dell'unità nazionale del Presidente statunitense; funzione che, in

[24] Cfr. P. Colombo, *Storia Costituzionale*..., cit., pp. 14-20; M. Duverger, *Le Costituzioni della Francia*, trad. it., Napoli, 1984, pp. 76-84.

[25] G. Guazzaloca, *Legittimità e poteri nelle monarchie europee tra Otto e Novecento: uno sguardo introduttivo*, in G. Guazzaloca (a cura di), *Sovrani a metà. Monarchia e legittimazione in Europa tra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 7-19, p. 11; su questo punto si veda anche F. Cammarano, *Il «garante interessato»: monarchia e politica in Italia e Gran Bretagna dopo il 1848*, in G. Guazzaloca (a cura di), *Sovrani a metà*, cit., pp. 67-91.

[26] Separazione rafforzata da differenti tempi e processi elettorali, per cui l'elezione del Presidente è totalmente svincolata dall'elezione dei membri del corpo legislativo.

coincidenza di grandi personalità carismatiche o particolari momenti di crisi, accresce il valore simbolico del *chief executive*. La funzione di primo rappresentante dell'interesse comune della nazione si esalta appunto nello spazio di azione riservato al vertice monocratico in campo militare e diplomatico. Tale spazio di azione in campo internazionale è naturalmente completato dal potere di nomina e revoca di tutte le principali cariche dello Stato, ministeriali, diplomatiche e militari: così, la Costituzione di Philadelphia riserva esplicitamente il comando delle Forze Armate in tempo di guerra al Presidente, così come la nomina e revoca del personale diplomatico e dei più alti funzionari di Stato. Infine, anche la funzione di negoziazione dei trattati internazionali, se pure limitata dal voto di approvazione del Senato, è attribuita al Presidente dalla legge fondamentale. Pur identificando gli ambiti di azione presidenziale, le prescrizioni costituzionali non li definiscono precisamente: tuttavia, considerato il disinvolto uso politico che i presidenti statunitensi hanno fatto e continuano a fare di ordinanze e regolamenti amministrativi, il ruolo del Presidente come primo rappresentante e negoziatore dei trattati internazionali, il consolidamento del comando presidenziale diretto delle forze militari in un contesto contemporaneo in cui le ostilità non sono più ufficialmente dichiarate e, infine, i tempi di reazione e decisione sempre meno compatibili con il *decision making* legislativo, sono tutte testimonianze di un consolidamento concreto dei poteri presidenziali negli ultimi sessant'anni. Proprio a causa di questo aspetto costitutivo, dell'assenza di un qualsiasi rapporto fiduciario fra esecutivo e Parlamento l'esercizio delle prerogative esecutive del Presidente, soprattutto qualora si trasformino in fonte alternativa di legge, viene spesso considerato oltraggioso[27].

Pratiche di potere amministrativo: da Reagan ad Obama

Si è dunque visto come sia l'impianto costituzionale originario sia le congiunture storiche nazionali ed internazionali abbiano reso possibile l'espansione di uno spazio di azione discrezionale e unilaterale del Presidente degli Stati Uniti nel Ventesimo secolo. Tuttavia, negli ultimi trent'anni, da Reagan a Obama, le amministrazioni presidenziali hanno accresciuto senza precedenti il ricorso a forme di intervento amministrativo capaci di esercitare un decisivo impatto sia sulle

[27] Su questo punto si veda B. Ackerman, *op. cit.*

politiche pubbliche – e quindi sulle ricadute concrete delle leggi congressuali – sia sulle relazioni internazionali. Quello a cui si è assistito, come già l'ex Consigliere della Casa Bianca e futuro giudice della Corte Suprema Elena Kagan sottolineava già nel 2001, è un fenomeno di presidenzializzazione dell'amministrazione basato sul generale incremento del controllo presidenziale sulla burocrazia federale; un controllo realizzato sia attraverso una maggiore autorità direttiva sulle agenzie esecutive[28], sia tramite una «multitude of executive management tools»[29]. Questa generale ridefinizione dei rapporti fra Presidente e amministrazione si sarebbe inoltre consolidata grazie all'acquiescenza del Congresso, che ha progressivamente accettato le incursioni unilaterali del Presidente anche nel campo della interpretazione e ridefinizione delle leggi. Un esempio davvero molto interessante di questo fenomeno riguarda il *signing statement* presidenziale, ovvero la possibilità del Presidente di allegare, all'atto della sanzione di una legge congressuale, un'affermazione (*statement*) scritta od orale in cui esprimere l'interpretazione esecutiva di alcune disposizioni, ovvero le modalità con la quale il Presidente intende – o non intende – dare applicazione ad alcune disposizioni di legge. Tali obiezioni (definite letteralmente sfide, *challenges*) alla legislazione federale vengono avanzate dal Presidente in virtù di una presunta incostituzionalità delle disposizioni di legge o dei limiti che sempre le stesse disposizioni porrebbero ai poteri presidenziali costituzionalmente garantiti. Esattamente come la prerogativa di promulgazione regia, tipica delle monarchie costituzionali ottocentesche[30] il *signing statement* trasforma così un mero atto burocratico – la firma delle disposizioni di legge – in atto politico.

L'origine di questa pratica si trova nella teoria dello *unitary executive power*, sviluppata per la prima volta durante la presidenza Reagan. Tale concezione del potere esecutivo – che affonda le sue radici nel pensiero costituzionale dei Padri fondatori – fa del Presidente, in quanto solo e unico responsabile dell'amministrazione federale ai sensi dell'articolo secondo della Costituzione, un ufficio naturalmente investito di ampi poteri, i quali al tempo stesso devono essere scrupolosamente protetti dalle incursioni degli altri organi costituzionali.

[28] E. Kagan, *Presidential Administration*, "Harvard Law Review", vol. 114, (2000-2001), pp. 2246-2385.

[29] A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency: Some Late-Term Patterns*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 46, n. 4 (December 2016), pp. 868-890, p. 868.

[30] P. Colombo, *Storia Costituzionale ...,* cit., p. 20; p. 27.

Di principio, l'idea dello *unitary executive* mira dunque alla difesa dei poteri presidenziali in un sistema di perfetto equilibrio istituzionale, così come concepito ad esempio da James Madison ed Alexander Hamilton[31]. L'uso del *signing statement* si ricollega in particolare a questo presupposto costituzionale, alla possibilità per il Presidente – in quanto supremo garante della Costituzione – di applicare ampia discrezionalità nei modi e tempi di esecuzione di una legge in virtù della capacità di agire per l'interesse nazionale. E le conseguenze di questa discrezionalità non sono state irrilevanti: mentre Ronald Reagan, il primo Presidente ad introdurre questa prassi istituzionale, utilizzò il *signing statement* per indirizzare i funzionari federali sulle modalità di attuazione di una normativa[32], George H.W. Bush ne consolidò l'uso sollevando obiezioni di costituzionalità su alcune disposizioni di legge, sia per difendere i poteri presidenziali sia per raggiungere alcuni personali obiettivi politici. Bill Clinton si inserì nel solco tracciato da Bush sr. allo scopo di difendere le prerogative presidenziali e introdusse la possibilità di ricorrere al *signing statement* per negare l'esecuzione di quelle disposizioni di legge considerate incostituzionali; ma fu soprattutto George W. Bush ad utilizzare lo strumento reaganiano nella maniera più spregiudicata. Nei suoi otto anni di presidenza Bush emanò 167 *statement*, un numero tutto sommato ridotto rispetto ai predecessori; l'eccezionalità e la spregiudicatezza di Bush jr. consistette nei 1161 *challenges*, ovvero obiezioni di costituzionalità alle disposizioni di legge, contenuti nel totale degli *statement* emanati (un numero di obiezioni superiore alla somma di tutti i *challenges* precedenti)[33]. Del tutto peculiare invece l'uso dei *signing statement* fatto da Obama. Pur avendo costruito una campagna elettorale basata sul rifiuto delle pratiche di G.W. Bush, una volta conquistato lo Studio Ovale Obama

[31] Cfr. A. Hamilton - J. Madison - J. Jay, *Federalist Papers*, New York, 2003 (ed. or. 1788), n. 51 e n. 49.

[32] L'uso del *signing statement* per Reagan rappresentava più precisamente il naturale completamento del proprio progetto di ristrutturazione dell'apparato amministrativo federale. Attraverso gli *executive orders*, Reagan aveva conferito maggiori competenze all'*Office of Management and Budget*, affidandogli il compito di allineare l'intera amministrazione federale all'indirizzo della Casa Bianca. Si veda, C. Kelley, *To Be (Unitarian) or Not to Be (Unitarian): Presidential power in the George W. Bush Administration*, pp. 99-121; p. 102.

[33] Famoso il *signing statement* dell'ultimo dell'anno 2005, in cui G.W. Bush tentò di forzare l'ammissibilità di pratiche di tortura nei confronti dei detenuti per terrorismo. Cfr. *Ibi*, pp. 105-106.

ha continuato a fare uso degli *statement* presidenziali, soprattutto per tutelare lo spazio di azione esecutivo negli ambiti della politica estera, del potere di nomina e della prerogativa di controllo e indirizzo dei funzionari minori, della raccomandazione di leggi e, infine, per contrastare il cosiddetto *legislative veto*. Una peculiarità dell'amministrazione Obama è stata poi quella di rendere meno visibili al pubblico i testi dei *signing statement*, relegandoli in sezioni minori del sito web ufficiale della Casa Bianca e rendendo molto ardua la ricerca di uno *statement* preciso[34].

Non sappiamo ancora come Donald Trump gestirà i *signing statement*. Dal 20 gennaio 2017 ad oggi, anche in virtù del numero piuttosto esiguo di leggi emanate dal Congresso, Trump non ha utilizzato questo strumento[35], preferendo invece dare piena evidenza ai ben 23 *executive orders*[36] pubblicati nella sezione *presidential actions* del sito ufficiale della Casa Bianca. Questo non garantisce però che il neo-Presidente non ricorrerà all'interpretazione unilaterale delle leggi congressuali in futuro[37]. In ogni caso, ed indipendentemente dall'uso che Trump farà del *signing statement*, il lascito principale di questa pratica trentennale all'attuale amministrazione consiste nel rafforzamento di un effettivo potere normativo presidenziale di carattere extra-costituzionale. Un potere di *lawmaking*, dunque, la cui conseguenza più generale è quella di rendere la legge una fonte di diritto aleatorio e cangiante. Il fenomeno è perfettamente sintetizzato da una recente affermazione di John Yoo, riportata dal *Washington Times*: «Anything that Obama has done using his sole executive power can be undone by President Trump on

[34] Ibi, p. 113. Per gli esempi specifici si veda, pp. 102-116.

[35] Al momento della stesura del presente articolo, né la collezione ufficiale degli atti presidenziali, pubblicata interamente online dall' U.S. *Government Publishing Office* (http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CPD), né la sezione *statements & releases* del sito ufficiale della Casa Bianca (http://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-and-releases) presentano ancora *signing statement* redatti e firmati da Donald Trump.

[36] Si tratta del numero di *orders* ufficialmente pubblicato, nel momento della stesura del presente saggio, sul sito ufficiale della Casa Bianca (http://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/executive-orders?term_node_tid_depth=51&page=2).

[37] Durante la campagna presidenziale del 2008, lo stesso Obama aveva duramente criticato l'uso del *signing statement* da parte di Bush, dichiarando, che non avrebbe mai utilizzato tali strumenti al fine di «nullify or undermine congressional instructions as enacted into law». S. Dinan, *Obama circumvents constitution with 'signing statements' after blasting Bush*, "The Washington Times", 26.12.2016, http://www.washingtontimes.com/news/2016/dec/26/obama-circumvents-constitution-with-signing-statem/.

his first day in office, including the policies set forth in these signing statements»[38]. Gli *statements* specifici a cui Yoo si riferisce sono quelli emanati dal Presidente Obama nel dicembre del 2016, fra cui la dichiarazione apposta alla sanzione del disegno di legge annuale di difesa del 23 dicembre 2016. Quest'ultimo *statement* dimostra come anche uno strumento amministrativo di minore impatto pubblico rispetto ad un *executive order* possa avere implicazioni consistenti sul piano della politica interna ed internazionale, in quanto utile a preparare la giustificazione legale per future azioni unilaterali presidenziali[39]. Nel caso in oggetto Obama dichiarò di rifiutare l'attuazione di alcune disposizioni presenti nella legge annuale di difesa. A giudizio del Presidente, alcune disposizioni di legge violavano i principi costituzionali di separazione dei poteri nonché il diritto di *habeas corpus* e pertanto non avrebbero dovuto essere eseguite: oggetto particolare di critica presidenziale era l'esplicita proibizione, contenuta nel testo di legge, di trasferire i detenuti di Guantanamo in altri istituti di detenzione federale.

Il *signing statement* apposto al disegno annuale di difesa del 23 dicembre scorso è solo l'ultimo atto di un lungo braccio di ferro fra l'amministrazione Obama e il Congresso circa la chiusura della prigione di Guantanamo e il trattamento dei suoi prigionieri, inclusa la possibilità per i detenuti di essere giudicati da una Corte federale – due fra le questioni più controverse della più ampia campagna presidenziale contro le organizzazioni terroristiche internazionali. Il trattamento dei prigionieri della guerra al terrorismo ha più volte portato Obama a fare uso delle prerogative presidenziali e rappresenta pertanto un ottimo esempio per analizzare il ventaglio delle azioni amministrative esercitabili dalla presidenza al fine di realizzare le proprie politiche. All'indomani dell'insediamento il Presidente fece immediatamente ricorso a due ordini esecutivi – *Executive Orders* 13491 e 13492 – per proibire l'uso della tortura ed impegnare l'amministrazione a chiudere la prigione nel giro di un anno. Contestualmente Obama inviò specifiche direttive presidenziali ai funzionari di CIA e Pentagono per impedire l'uso

[38] *Ibid*.

[39] La natura transitoria della norma è anche una caratteristica degli *executive orders*, che presentano lo stesso problema di durata e continuità dei *signing statement*. Si veda a questo proposito S. Thrower, *To Revoke or Not Revoke? The Political Determinants of Executive Order Longevity*, "American Journal of Political Science", (2017), pp. 1-15.

di misure eccessivamente aggressive negli interrogatori[40]. In questa fase Obama centralizzò innanzitutto l'autorità amministrativa presidenziale nella Casa Bianca, creando un'unità del *National Security Council* (NSC) che supervisionasse la pratica degli interrogatori (un compito di controllo precedentemente svolto dalla CIA); inoltre affidò la direzione degli interrogatori all'FBI sottraendola alla CIA. Tuttavia, «in what appeared to be a compromise» Obama nominò a capo della *task force* appena istituita l'ex funzionario della CIA John Brennan[41].

Già da queste prime mosse dell'amministrazione Obama si possono riconoscere tre specifiche azioni presidenziali. In primo luogo l'emanazione di *executive orders* sia per revocare politiche precedenti – le pratiche coercitive durante gli interrogatori – sia per istituire nuovi uffici amministrativi – l'unità di *task force* interagenziale presso il NSC[42]. A seguire la gestione delle competenze e delle funzioni interne all'amministrazione, attraverso l'uso di direttive. Infine, il ricorso ad uno dei più potenti strumenti presidenziali – nonché uno dei pochi costituzionalmente garantiti: la nomina delle più alte cariche federali. A queste prime azioni di discontinuità rispetto all'amministrazione di George W. Bush, operate alla luce di un Congresso favorevole, seguì ben presto l'adozione di un atteggiamento più pragmatico, e a tratti paradossalmente più drastico rispetto alle politiche repubblicane dell'era Bush jr. Già nel maggio 2009, Obama affermò l'esistenza di una categoria di prigionieri, formata da circa 75 persone, che non avrebbero comunque potuto essere rilasciate. A fine anno, il Dipartimento di Giustizia confermò che dei 196 detenuti ancora presenti a Guantanamo, 50 sarebbero stati trattenuti a tempo indefinito «under the laws of war»[43]. Una conferma della sostanziale continuità adottata dalla

[40] Un'efficace e sintetica ricostruzione della strategia obamiana anti-terrorismo in M. Del Pero, *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Milano, 2017, p. 79.

[41] R.M. Pious, *Prerogative Power in the Obama Administration: Continuity and Change in the War on Terrorism*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 41, n. 2 (June 2011), pp. 263-290, p. 269.

[42] Per definizione un *executive order* è una «unilateral directive issued by the president to instruct agencies on how to implement the law» e ha una varietà di funzioni, fra cui modificare o creare politiche pubbliche, gestire ed organizzare gli apparati amministrativi federali e rispondere alle crisi. Introdotti per la prima volta nel 1862, sono ormai considerati dalle Corti atti di legge a tutti gli effetti, purché non violino i precetti costituzionali. Si veda S. Thrower, *op. cit.*, p. 2.

[43] R.M. Pious, *op. cit.*, p. 265.

presidenza Obama rispetto all'amministrazione Bush sull'uso della detenzione a tempo indefinito si trova anche nelle cause giudiziarie che coinvolsero l'amministrazione circa l'uso di tali pratiche di detenzione in teatri di guerra, come a Bagram in Afghanistan. In questo caso l'amministrazione basò l'autorità all'esercizio discrezionale di una «indefinite detention» sull'AUMF (*Authorization for Use of Military Force*) del 2001 e sul diritto di guerra[44].

Nel suo primo anno di mandato Obama finì inoltre per sostenere il potere presidenziale di negare l'*habeas corpus* in caso di minaccia alla pubblica sicurezza, ai sensi dall'art. 1 sezione 9 della Costituzione statunitense. La cautela del quarantaquattresimo Presidente degli Stati Uniti nei confronti di Guantanamo fu probabilmente dovuta anche ad una sostanziale inversione di tendenza nell'opinione pubblica circa l'opportunità di chiudere il centro di detenzione cubano. Di lì a poco alle cautele presidenziali si aggiunsero le restrizioni congressuali. Se il *National Defense Authorization Act of 2010* concesse all'amministrazione federale i fondi per trasferire sul suolo nazionale i detenuti di Guantanamo che si fossero appellati all'*habeas corpus* per presenziare ad un processo fronte ad una Corte federale, lo stesso atto impose alcuni significativi limiti alle procedure di trasferimento, rifiutando i fondi per il mantenimento dei prigionieri su suolo americano in attesa di processo. L'intero progetto di chiusura del centro di detenzione cubano nel breve periodo subì poi la definitiva battuta d'arresto nel 2011, a causa della crescente opposizione congressuale: dal gennaio di quell'anno il Presidente operò infatti in presenza di un Congresso diviso fra Senato democratico e Camera repubblicana. Una delle prime misure di impatto sull'attivismo presidenziale fu proprio rappresentata dal rifiuto di rinnovare i finanziamenti previsti per i trasferimenti dei prigionieri di Guantanamo.

È specificamente a partire da questo momento che Obama iniziò, come si è visto, a dover fare maggiormente ricorso al *tool box* delle prerogative presidenziali, fra cui appunto i *signing statements*. Come Andrew Rudalevige ha efficacemente fatto notare, nel corso dei suoi due mandati Obama ha messo in atto una strategia manageriale che si è centrata non solo e non tanto sugli *executive orders* bensì su una vasta gamma di "azioni" esecutive ed amministrative. Durante il suo mandato Obama ha di fatti emanato meno *executive orders* della maggior

[44] *Ibi*, p. 266.

parte dei presidenti dell'ultimo secolo (276 contro ad esempio i 291 di George W. Bush, i 364 di Bill Clinton[45]) e la sua azione esecutiva si è sviluppata soprattutto attraverso strumenti molto meno formali e vincolati da specifiche procedure burocratiche: a parte i *signing statement*, che sono stati già discussi, vanno citati *executive memorandum*, *statutory findings*[46] e, infine, tutti i *guidance documents* e *administrative orders* «tecnicamente emanati dai Segretari di Dipartimento ma di fatto istruiti dalla Casa Bianca»[47]. Alcune delle più eclatanti e note azioni presidenziali di Obama sono state appunto condotte attraverso questi strumenti informali che non devono necessariamente essere pubblicati sul *Federal Register* come gli ordini esecutivi.

Non è tuttavia tanto il ricorso a tali strumenti a stupire, bensì gli ambiti di intervento in cui tali azioni hanno prodotto i loro effetti. Il primo esempio è rappresentato dall'avvio di operazioni militari in Libia e dall'aiuto militare alle nazioni in lotta contro l'ISIS in Siria e Iraq, avviati senza autorizzazione congressuale. Mentre le operazioni in Libia vennero giustificate da Obama sulla base dell'autorizzazione ricevuta dalla risoluzione ONU 1973 del 17 marzo 2011[48], le azioni militari contro l'ISIS derivarono da una interpretazione estensiva dell'AUMF[49]. Altro esempio dell'assenza di *executive orders* in azioni unilaterali di carattere militare è rappresentato dall'uso di droni per

[45] Cfr. A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency*..., cit., p. 869. Gli *executive orders* di tutti i presidenti statunitensi sono pubblicati nel *Federal Register's on-line Executive Orders Disposition Tables* (http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/disposition). La presidenza in assoluto più prolifica in termini di *executive orders* è stata quella di Franklin Delano Roosevelt (3728), mentre nella seconda metà del '900 il primato spetta ad Harry S. Truman (907).

[46] Introdotti per la prima volta nel 1954, i *Presidential findings* sono delle direttive presidenziali che accertano la presenza delle condizioni atte a dare applicazione alle disposizioni di una legge. Rientrano dunque nell'ambito delle direttive amministrative. Si veda il report di H.C.Relyea, *Presidential Directives: Background and Overview*, in *Congressional Research Service*, Washington, DC, Report 98-611 26/11/2008.

[47] A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency*..., cit., p. 870.

[48] Oltre all'autorizzazione internazionale all'azione esecutiva unilaterale, di dubbia legittimità costituzionale, l'amministrazione Obama non ritenne che le operazioni in Libia rientrassero nella tipologia delle *hostilities* definite delle *War Power Resolutions* e non dovessero dunque prevedere un'autorizzazione congressuale trascorsi sessanta giorni dall'inizio delle ostilità. Su questo punto L. Fischer, *Military Operations in Libya: No War? No Hostilities?*, "Presidential Studies Quarterly", vol. 42, n. 1 (2012), pp. 176-189.

[49] A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency*..., cit., p. 871.

targeted killing, eseguiti per direttiva presidenziale; ancora, come si vedrà in dettaglio più avanti, il differimento nel 2015 della deportazione di immigrati irregolari presenti sul territorio statunitense venne messo in atto per volere del Presidente, attraverso una serie di documenti guida (*guidance documents*) a dipartimenti ed agenzie. Infine, anche lo scambio di cinque prigionieri di Guantanamo in cambio del Sergente dell'Esercito statunitense Bowe Bergdahl venne portato a termine senza informare preventivamente il Congresso e l'emanazione di un *executive order*.

Oltre alle misure in campo internazionale l'azione amministrativa presidenziale esercitata al di fuori dell'ordine esecutivo si è dispiegata anche su questioni di politica interna, fra cui l'applicazione selettiva di alcune leggi federali allo scopo di annullare leggi statuali contrarie alla normativa federale (nell'ambito ad esempio della legalizzazione delle droghe); l'interpretazione estensiva di alcune disposizioni dell'*Affordable Care Act*, al fine di promuovere l'accesso dei cittadini americani ai *federal health exchanges* (il mercato federale di assicurazioni mediche di base) e quindi alle detrazioni fiscali connesse, bypassando i governi statuali. Ancora, l'avvio di una politica ambientale ed energetica nel maggio 2010, attraverso memoranda presidenziali inviati ai direttori di quattro agenzie federali, i quali vennero invitati a mettere in atto una stretta nei confronti dei gas serra e degli standard di efficienza dei carburanti; tali memoranda si tradussero, nel marzo 2014, in regolamenti sulla riduzione dell'inquinamento energetico, mirati chiaramente a contrastare l'industria del carbone e formalmente emanati dall'*Environmental Protection Agency* (EPA) in virtù della delega sul controllo dell'inquinamento atmosferico prevista nel *Clean Air Act* del 1963[50]. Anche in questo caso, dunque, l'azione amministrativa presidenziale venne preceduta da una reinterpretazione di norme congressuali pregresse, non sempre adattabili a nuove circostanze.

L'esempio più eclatante dell'uso congiunto operato dalla presidenza Obama di più azioni esecutive discrezionali al fine di realizzare una politica pubblica, consiste però nella già accennata azione amministrativa sull'immigrazione, sviluppata ad un anno e mezzo dalla scadenza del secondo mandato. Il 20 novembre 2014, facendo leva su di un programma già attuato nel 2012 per impedire la deportazione

[50] Le misure qui sinteticamente descritte sono riportate e discusse per esteso in A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency*..., cit., pp. 871-872 e pp. 873-885.

di giovani arrivati negli Stati Uniti prima dei sedici anni (il DACA, *Deferred Action for Childhood Arrivals*), Obama annunciò ai media di voler estendere la protezione ai familiari dei suddetti giovani. L'estensione di questa protezione avrebbe portato a circa sei milioni il numero di persone esenti dalle procedure ordinarie per l'acquisizione di visti permanenti. Il risvolto più interessante ai fini del presente discorso è che anche questo progetto venne attuato dal Presidente senza il ricorso ad alcun *executive order*, preferendo la via dei memoranda e delle interpretazioni discrezionali di legge – *executive discretion*. Tale intenzione venne del resto chiaramente espressa nel testo della dichiarazione del 20 novembre:

> I [...] believe that the best way to solve this problem [illegal immigration] is by working together to pass that kind of common sense law. But until that happens, there are actions I have the legal authority to take as President – the same kinds of actions taken by Democratic and Republican presidents before me – that will help make our immigration system more fair and more just[51].

Il 21 novembre 2014 Obama emanò inizialmente due memoranda sull'argomento: il primo creò una *White House Task Force on New Americans* al fine di sviluppare una politica federale per la migliore integrazione dei nuovi americani nelle comunità locali e per sostenere i governi statuali e locali in queste attività. Il secondo, indirizzato a tutti i Segretari di Dipartimento e ai direttori delle agenzie esecutive, era finalizzato a modernizzare e razionalizzare il sistema dei visti statunitensi[52]. Tali misure servirono solamente a predisporre il terreno per una interpretazione dell'*Immigration and Nationality Act* (IMN) da parte del *Department of Homeland Security*, che venne studiata dal *Department of Justice* per conto di fatto del Presidente. A questo punto il Segretario del DHS emanò linee guida ai funzionari federali allo

[51] B. Obama, *Remarks by the President in Address to the Nation on Immigration*, 20.11.2014, http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/20/remarks-president-address-nation-immigration.

[52] B. Obama, *Creating Welcoming Communities and Fully Integrating Immigrants and Refugees*, memorandum, 21.11.2014, http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/21/presidential-memorandum-creating-welcoming-communities-and-fully-integra; *Modernizing and Streamlining the U.S. Immigrant Visa System for the 21st Century,* memorandum, 21.11.2014 http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/21/presidential-memorandum-modernizing-and-streamlining-us-immigrant-visa-s.

scopo di «reshaping their removal priorities»[53]. Come è noto, il *Deferred Action for Parents of American citizens*, venne bloccato dall'ingiunzione di una Corte federale texana il 16 febbraio 2015. Arrivata di fronte alla Corte Suprema, la questione di costituzionalità del DAPA non ha mai trovato soluzione[54].

Le Corti rappresentano sicuramente un efficace strumento di controllo e contenimento dell'unilateralismo presidenziale; tuttavia, la loro efficienza è limitata dalla necessaria apertura di un iter processuale e dalla possibilità per le parti di ricorrere a tutti i gradi di giudizio, con notevole dilatazione dei tempi. Al di là dell'azione delle corti nei confronti dell'esecutivo, che esula dallo scopo di questo lavoro, ai fini del presente saggio il caso del DAPA serve a sottolineare la capacità del Presidente di dare corpo a politiche autonome indipendentemente dall'esistenza di nuove norme di legge approvate dal Congresso, attraverso la sola interpretazione discrezionale di quelle già esistenti – nel caso in oggetto l'*Immigration National Act* – spesso giocata sul filo della legalità. Non si vuole in questa sede discutere o giudicare il merito delle iniziative presidenziali appena descritte: che siano dettate da principi più o meno onorevoli o condivisibili, dal punto di vista delle procedure adottate per realizzarle tali azioni rappresentano il continuativo esercizio dell'autorità esecutiva attraverso un uso estremamente consapevole ed intelligente degli spazi di azione amministrativi della Presidenza. Se reiterato, e in assenza di un efficace contro-bilanciamento congressuale, questo particolare sfruttamento del potere amministrativo non può che stabilire una importante eredità consuetudinaria. È questo dunque il primo e principale insegnamento che possiamo trarre dalla presidenza Obama e a cui qualsiasi Presidente futuro potrà guardare per trarre ispirazione, ma anche legittimazione. Compreso, ovviamente, Donald Trump.

Alla luce di quanto si è appena visto, l'azione del neo-Presidente Trump, a due mesi dal suo insediamento, sembra voler rispondere a due esigenze principali: la necessità di distinguersi in maniera netta dal predecessore e, al tempo stesso, la necessità di dimostrare la profezia di Yoo, ovvero la possibilità di disfare a "colpi di penna" tutte le principali politiche attuate da Obama attraverso il ricorso all'unilateralismo presidenziale. Non a caso, tra gennaio e marzo, Trump ha fatto dell'ordine

[53] A. Rudalevige, *The Obama Administrative Presidency*..., cit., p. 876.

[54] Cfr. F.H. Buckley, *The Once and Future King. The Rise of Crown Government in America*, New York-Londra, 2015, p. X.

esecutivo – così poco utilizzato da Obama – il principale strumento di azione presidenziale, utilizzandolo proprio nei due principali ambiti che al suo predecessore avevano richiesto manovre amministrative più calcolate e complesse: immigrazione e politiche ambientali. Con l'*executive order* 13769 del 27 gennaio 2017, e sempre sulla base del *Immigration and Nationality Act*, Trump ha ordinato al *Department of Homeland Security* una revisione generale delle informazioni richieste per il rilascio del visto di soggiorno, il divieto di ingresso negli Stati Uniti a cittadini provenienti da Iran, Iraq, Somalia, Libia e Yemen per 90 giorni, la sospensione dello *US Refugee Admission Program* per 120 giorni e il divieto di ingresso senza limiti ai rifugiati siriani. Come prevedibile, e in assoluta coerenza rispetto all'opposizione mossa all'unilateralismo presidenziale di Obama sulle politiche migratorie, le Corti federali hanno bloccato l'applicazione dell'ordine esecutivo. La soppressione di alcune politiche sull'ambiente e il cambiamento climatico – con particolare riferimento alla regolamentazione dell'inquinamento atmosferico da carbone del 2013 – che vennero prevalentemente avviate da Obama tramite memoranda, è invece del 28 marzo 2017. È possibile che, anche in questo settore, la protesta che ha preso corpo nell'opinione pubblica approderà presso le Corti federali.

Significativamente, l'unica politica obamiana che Trump non è riuscito a sovvertire, nemmeno temporaneamente, con la firma di un ordine esecutivo è legittimata da una legge congressuale: *l'Affordable Care Act*. Tale impresa richiederebbe l'introduzione di una nuova riforma approvata dal Congresso che, data la sua portata, e nonostante l'effettiva maggioranza repubblicana in Congresso, necessiterebbe tempi di negoziazione e riflessione di medio-lungo periodo, come il fallimento del primo accordo sulla riforma del 24 marzo scorso ha chiaramente dimostrato[55]. Se dal 20 gennaio al 31 marzo Trump ha siglato ben 23 ordini esecutivi, non è però mancato il ricorso ai memoranda – ben 11 stando al *Federal Register*[56]– alcuni dei quali de-

[55] A. Rudalevige, *President Trump couldn't pass Oabamacare repeal. This is why*, "Washington Post", 24.3.2017, http://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/24/president-trump-couldnt-pass-obamacare-repeal-this-is-why/?utm_term=.c35318507b16.

[56] *Daily Compilation of Presidential Documents*, 2017 (January-March), http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CPD&browsePath=2017%2F03&isCollapsed=false&leafLevelBrowse=false&isDocumentResults=true&ycord=2833.

dicati a questioni di estrema rilevanza internazionale, come la lotta all'ISIS o l'uscita degli Stati Uniti dal tavolo della negoziazione sul *Trans-Pacific Partnership Agreement*[57], anche quest'ultima un'azione del tutto discrezionale ma perfettamente rientrante nei poteri presidenziali di negoziazione dei trattati internazionali[58]. È chiaramente troppo presto per trarre conclusioni affrettate sull'efficacia di tali strumenti o sul peso che rivestiranno nel corso del quadriennio ma è certo che, agli ostentati segnali di azione esecutiva di carattere muscolare, Trump sta già affiancando vie meno dirette che si richiamano alla *legacy* del suo predecessore.

[57] D.J. Trump, *Memorandum on the Plan To Defeat the Islamic State of Iraq and Syria*, 28.01.2017; *Memorandum on Withdrawal of the United States From the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement*, 23.01.2017. con riferimento a quest'ultimo documento, Trump ha specificato una chiara preferenza per gli accordi bilaterali, al fine di «promote American Industry, protect American workers, and raise American wages».

[58] A questo proposito va notato che se la Costituzione indica esplicitamente la concorrenza del Senato per l'approvazione di un trattato internazionale, tace invece sia sugli *agreement*, sia sulla possibilità di un Presidente di reinterpretare o revocare un trattato siglato durante la presidenza del predecessore e sull'eventuale necessità di un voto senatoriale. Si veda L. Monks, *The Words We Live By. Your Annotated Guide to the Constitution*, New York-Boston, 2015, p. 83.

Gli Autori

Mireno Berrettini – Ricercatore in Storia delle relazioni internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove insegna Integrazione europea: storia e politiche. Tra i suoi interessi di ricerca ci sono l'analisi del sistema internazionale della Seconda Guerra Mondiale e lo studio della politica britannica nei confronti dell'antifascismo e della Resistenza italiana. Al momento sta lavorando a una monografia sulla genesi della Guerra Fredda in prospettiva asiatica.

Cristina Bon – Ricercatrice in Storia delle istituzioni politiche presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Le sue ricerche riguardano gli sviluppi storico-costituzionali del sistema statunitense, con particolare attenzione alla figura dei *chief executive* federali e statuali. Presso l'Università Cattolica insegna Storia delle istituzioni politiche (sede di Brescia), History of Political Institutions e Storia delle istituzioni pubbliche comparate. Ha pubblicato saggi per riviste nazionali di settore come "Storia, Amministrazione Costituzione" e "Giornale di Storia Costituzionale". Ha pubblicato la monografia dal titolo *Alla Ricerca di una più Perfetta Unione. Convenzioni e Costituzioni negli Stati Uniti della prima metà dell'800,* Milano, 2012.

Davide Borsani – Assegnista di ricerca in Storia delle relazioni internazionali presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Presso il medesimo Ateneo è Cultore della Materia in Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali, Storia dei trattati e politica internazionale e Storia delle relazioni politiche tra il Nord America e l'Europa. Collabora con riviste e centri studio, tra cui l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, dove è *Associate Research Fellow* per il programma Sicurezza e Studi Strategici, e l'Osservatorio di Politica Internazionale (OPI), presso cui è *Research Fellow* e responsabile dell'area USA e Americhe. È stato più volte relatore all'International Congress of Military

History della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH), per cui svolge il ruolo di *Academic Assistant* del Presidente. Ha pubblicato due monografie: *La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush*, Roma, 2012, e *La special relationship anglo-americana e la guerra delle Falkland*, Firenze, 2016.

Massimo de Leonardis – Professore ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore dei corsi di storia del Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri), Presidente della International Commission of Military History, membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare, del Consiglio di gestione del Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari, del Comitato Scientifico di varie collane, riviste e centri studio, tra i quali: "Nuova Storia Contemporanea", "Nova Historica. Rivista Internazionale di Storia", "Discussion Papers", della Universidad Complutense di Madrid, "Storia & Diplomazia. Rassegna dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri". Fra i suoi volumi più recenti: *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, (a cura di, con altri), Bologna, 2004; *L'Italia e il suo Esercito. Una storia di soldati dal Risorgimento ad oggi*, Roma, 2005; *Dall'Impero britannico all'impero americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali*, (a cura di), Firenze, 2013; *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Milano, 20132; *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con G. Pastori), Milano, 2014[2]; *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, (a cura di), Milano, 2014; *Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2014; *Storia dei Trattati e Politica internazionale. Fonti, metodologia, nascita ed evoluzione della diplomazia permanente*, Milano, 2015; *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush*, Milano, 2016.

Enrico Fassi – Assegnista di ricerca, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. Nel 2014-2015,

è stato Assegnista di ricerca presso l'Università di Bologna, progetto PREDICT finanziato da NATO Allied Command Transformation. Tra il 2008 e il 2014 è stato Docente a contratto di Relazioni internazionali 1 presso la Facoltà di Scienze Linguistiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Brescia. Nel 2013-2014, presso la stessa sede, Docente a contratto di International Political Economy. Collabora con l'ISPI, dove coordina la Winter School "La politica estera di sicurezza e difesa dell'UE". Tra le sue pubblicazioni: E. Fassi, S. Lucarelli, A. Marrone (eds), *What Nato for What Threats? Warsaw and beyond. Proceedings of the IV Academic Conference NATO-IAI-Unibo*, Brussels, 2015; (con A. Zotti) *L'Europa da ripensare, tra crisi greca e rischio 'Brexit',* in *Atlante Geopolitico Treccani 2016,* Roma, 2016.

Carlo Frappi – Dottore di ricerca in Storia dell'Europa, è Docente a contratto di Russia nelle relazioni internazionali presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e Ricercatore associato dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. Già borsista per il programma European Foreign and Security Policy Studies e Assegnista di ricerca presso l'Università "Ca' Foscari" di Venezia, si occupa principalmente dell'analisi delle relazioni internazionali e della politica energetica dello spazio post-sovietico e della Turchia. Autore di numerosi saggi pubblicati in riviste scientifiche, cura dal 2010 il Monitoraggio trimestrale sulla sicurezza energetica per il Ministero degli Esteri e il Parlamento. Tra le sue pubblicazioni, *Azerbaigian. Crocevia del Caucaso* (Roma, II ed., 2017) e *Azerbaigian, Energia per l'Europa. Storia, Economia e Geopolitica degli idrocarburi del Caspio* (Milano, 2013, con M. Verda).

Gianluca Pastori – Professore associato di Storia delle relazioni politiche fra il Nord America e l'Europa, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. È membro della *Faculty* di Storia delle relazioni internazionali del Master in *Diplomacy* dell'ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano. Presso lo stesso Istituto, è coordinatore della Summer/Winter School "Le politiche energetiche dell'Unione Europea" e ha tenuto lezioni nel quadro dell'attività del Master in International Cooperation. Ha collaborato alle attività di ricerca del CeMiSS – Centro Militare di Studi Strategici, alle attività formative del MNCG – Multinational CIMIC Group, Motta di Livenza (TV) e a quelle addestrative del NATO Rapid Deployable Corps – Italy. Dal 2009 è membro della

delegazione italiana all'annuale congresso della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH). Fra le sue pubblicazioni: *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO*, (a cura di, con M. de Leonardis), Milano, 2014[2]; *Shaping National Role Abroad. Italian Military Missions since the Eighties*, "UNISCI Discussion Papers", n. 25, 2011; *Genesi della "NATO globale". Le frontiere dell'Alleanza prima del 1999*, in *American Legacy. La SISM ricorda Raimondo Luraghi*, Roma, 2013.

Andrea Plebani – Assegnista di ricerca presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore e *Associate Research Fellow* presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. È membro della commissione incaricata da Palazzo Chigi di studiare il fenomeno della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista. Ha rivolto i suoi studi all'evoluzione dello scenario geopolitico mediorientale e alle dinamiche interne alla galassia islamista. È autore di *Jihadismo globale. Strategie del terrore tra Oriente e Occidente*, Firenze, 2016 e curatore di *Jihad e terrorismo. Da al-Qa'ida a ISIS. Storia di un nemico che cambia*, Milano, 2016. Ha curato con Martino Diez *La galassia fondamentalista tra jihad armato e partecipazione politica*, Venezia, 2015 e con Omar Al-Ubaydli il volume *GCC relations with post-war Iraq: a strategic perspective*, Jeddah-Geneva-Cambridge, 2014. Ha coordinato per l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale il rapporto *New (and old) patterns of jihadism: al-Qa'ida, the Islamic State and beyond*, Milano, 2014. Con Riccardo Redaelli è autore di *L'Iraq contemporaneo*, Roma, 2013.

Valentina Villa – Assegnista di ricerca per il settore disciplinare SPS/03 presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Nel 2013 ha ricevuto il Dottorato in Istituzioni e Politiche discutendo una tesi sull'attività pubblica della regina Elizabeth II. La dissertazione, basata su una ricerca archivistica condotta presso i National Archives durante un periodo di *visiting* alla University College London, è la base per un volume di prossima pubblicazione. Si occupa di storia italiana contemporanea, in particolare del periodo fascista, e di storia istituzionale delle monarchie britannica e italiana, con una specifica attenzione ai momenti del conflitto bellico.

Antonio Zotti – Insegna Istituzioni europee all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano ed è *Research Fellow* nel progetto Horizon 2020 – GLOBUS Reconsidering European Contribution to Global Justice presso l'Università di Bologna. Dal 2012 è *Research Fellow* presso il programma Europa dell'Istituto di Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, dove ha anche svolto l'attività di *Work Package Coordinator* del 7° Programma quadro GR:EEN – Global Re-ordering: Evolution through European Networks. Dal 2014 al 2016 ha insegnato History and Theory of European and Regional Integration alla Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli" (LUISS). Nel 2015 è stato consulente scientifico presso Èupolis – Istituto per la ricerca, la statistica e l'educazione della Regione Lombardia. La sua attività di ricerca si concentra su temi relativi alla teoria dell'integrazione europea, alla teoria politica e alla politica estera dell'Unione Europea. Tra le sue pubblicazioni: (con V.E. Parsi) *Quality of democracy and security policy*, in *Handbook on Democracy and Security*, Londra, 2017; (con E. Fassi e G. Grappi) *National case studies: Perspectives of justice and implications for the Europan Union. Migration System of Governance*, in *The Europan Migration System and Global Justice*, Oslo, 2017; (con E. Fassi) *L'Europa da ripensare, tra crisi greca e rischio Brexit*, Roma, 2016.

A pochi mesi dall'insediamento come quarantacinquesimo Presidente degli Stati Uniti, la politica estera di Donald Trump è molto *in fieri*, con enunciati ancora tutti da concretizzare, come il desiderio di un rapporto costruttivo con la Russia, sfuggito completamente a Barack Obama, e la volontà di ridefinire, attraverso un duro confronto, la politica con la Cina, dichiarazioni poi fortemente ridimensionate, come quelle alquanto sprezzanti verso la NATO e i ruoli ancora da definire degli attori istituzionali all'interno della sua amministrazione. Il volume propone una lettura non effimera, in quanto non appiattita sull'attualità ma collocata in un'ottica di più lungo periodo, delle possibili trasformazioni dello scenario internazionale indotte dall'elezione di Trump a Presidente degli Stati Uniti, che restano pur sempre un attore globale, l'unico in grado di influenzare tutte le aree geopolitiche. Il volume si inserisce quindi nella tradizione della "scuola storica di analisi delle relazioni internazionali", che ha il suo centro nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e ha prodotto, tra l'altro, precedenti volumi di questa collana. Pur nella varietà dei temi e delle metodologie, una constatazione sembra accomunare i diversi saggi. Lo sguardo lungo, proiettato su un passato più o meno recente, permette di ridimensionare la sensazione di rottura che la presidenza Trump pare rappresentare agli occhi degli osservatori più appiattiti sugli aspetti superficiali dell'attualità.

Massimo de Leonardis è Professore ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. È inoltre Coordinatore dei corsi di storia del Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), e Presidente della International Commission of Military History.

Effetto Trump? Gli Stati Uniti nel sistema internazionale fra continuità e mutamento

A cura di
Massimo de Leonardis

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
ISBN EDIZIONE DIGITALE: 978-88-9335-190-4 / ISSN EDIZIONE ONLINE: 2532-4462